



Universidad
de Alcalá

COMISIÓN DE ESTUDIOS OFICIALES
DE POSGRADO Y DOCTORADO

ACTA DE EVALUACIÓN DE LA TESIS DOCTORAL

Año académico 2017/18

DOCTORANDO: PRADO GARRIDO, JUAN JOSÉ
D.N.I./PASAPORTE: ****7466M

PROGRAMA DE DOCTORADO: D431-DERECHO
DPTO. COORDINADOR DEL PROGRAMA: CIENCIAS JURÍDICAS
TITULACIÓN DE DOCTOR EN: DOCTOR/A POR LA UNIVERSIDAD DE ALCALÁ

En el día de hoy 07/12/17, reunido el tribunal de evaluación nombrado por la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado de la Universidad y constituido por los miembros que suscriben la presente Acta, el aspirante defendió su Tesis Doctoral, elaborada bajo la dirección de JUAN ANTONIO BUENO DELGADO // JUAN IGNACIO RUIZ RODRÍGUEZ.

Sobre el siguiente tema: LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES DESDE ROMA HASTA LA ESPAÑA ACTUAL. ANÁLISIS CRÍTICO DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE CONTROL ESTABLECIDOS

Finalizada la defensa y discusión de la tesis, el tribunal acordó otorgar la CALIFICACIÓN GLOBAL¹ de (no apto, aprobado, notable y sobresaliente): SOBRESALIENTE

Alcalá de Henares, 7 de NOVIEMBRE de 2017

EL PRESIDENTE

Fdo.: SARA NÚÑEZ DE PRADO
05242152-5

EL SECRETARIO

Fdo.: MANUEL CASERO
08956993-B

EL VOCAL

Fdo.: ANTONIO SÁNCHEZ
52532697-F

Con fecha 20 de diciembre de 2017, la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado, a la vista de los votos emitidos de manera anónima por el tribunal que ha juzgado la tesis, resuelve:

- Conceder la Mención de "Cum Laude"
 No conceder la Mención de "Cum Laude"

La Secretaria de la Comisión Delegada

FIRMA DEL ALUMNO,

Fdo.: JUAN JOSÉ PRADO
51177466-M

¹ La calificación podrá ser "no apto" "aprobado" "notable" y "sobresaliente". El tribunal podrá otorgar la mención de "cum laude" si la calificación global es de sobresaliente y se emite en tal sentido el voto secreto positivo por unanimidad.

INCIDENCIAS / OBSERVACIONES:

En aplicación del art. 14.7 del RD. 99/2011 y el art. 14 del Reglamento de Elaboración, Autorización y Defensa de la Tesis Doctoral, la Comisión Delegada de la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado y Doctorado, en sesión pública de fecha 20 de diciembre, procedió al escrutinio de los votos emitidos por los miembros del tribunal de la tesis defendida por *PRADO GARRIDO, JUAN JOSÉ*, el día 07 de diciembre de 2017, titulada *LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES DESDE ROMA HASTA LA ESPAÑA ACTUAL. ANÁLISIS CRÍTICO DE SU EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y DE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE CONTROL ESTABLECIDOS*, para determinar, si a la misma, se le concede la mención "cum laude", arrojando como resultado el voto favorable de todos los miembros del tribunal.

Por lo tanto, la Comisión de Estudios Oficiales de Posgrado **resuelve otorgar** a dicha tesis la

MENCIÓN "CUM LAUDE"

Alcalá de Henares, 5 de enero de 2018
EL PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS
OFICIALES DE POSGRADO Y DOCTORADO



Juan Ramón Velasco Pérez

Copia por e-mail a:

Doctorando: PRADO GARRIDO, JUAN JOSÉ

Secretario del Tribunal: MANUEL CASADO ARBONIÉS. Prof. Asociado. Dpto. CC de la Educación. Unv. de Alcalá

Director/a de Tesis: JUAN ANTONIO BUENO DELGADO // IGNACIO RUIZ RODRÍGUEZ



Universidad
de Alcalá

ESCUELA DE DOCTORADO
Servicio de Estudios Oficiales de
Posgrado

DILIGENCIA DE DEPÓSITO DE TESIS.

Comprobado que el expediente académico de D./D^a _____
reúne los requisitos exigidos para la presentación de la Tesis, de acuerdo a la normativa vigente, y habiendo
presentado la misma en formato: soporte electrónico impreso en papel, para el depósito de la
misma, en el Servicio de Estudios Oficiales de Posgrado, con el nº de páginas: _____ se procede, con
fecha de hoy a registrar el depósito de la tesis.

Alcalá de Henares a _____ de _____ de 20 _____



Fdo. El Funcionario



FACULTAD DE DERECHO

TESIS DOCTORAL

***LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES
DESDE ROMA HASTA LA ESPAÑA ACTUAL.***

**Análisis crítico de su Evolución Histórica y de los
Sistemas de Gestión y de Control establecidos.**

Autor:

D. Juan José Prado Garrido

Director:

Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez

CoDirector y Tutor:

Dr. Juan Antonio Bueno Delgado

Alcalá de Henares, Julio de 2017

Raquel Roso Cañadillas, Coordinadora del Programa de Doctorado de Derecho de la UAH, en relación con el depósito y posterior defensa de la tesis doctoral de D. Juan José Prado Garrido, titulada "*La prevención de los riesgos laborales desde Roma hasta la España actual. Análisis crítico de su evolución histórica y de los sistemas de gestión y de control establecidos*", manifiesta lo siguiente:

La tesis en cuestión refleja la capacidad investigadora del doctorando, reúne todos los requisitos de fondo y forma que la hacen susceptible de ser presentada ante un Tribunal juzgador, al tratarse de una obra de investigación rigurosa y original en la que se demuestra un perfecto manejo de la bibliografía y las fuentes necesarias para un adecuado desarrollo del tema investigado.

En consecuencia, tal y como establece el *Reglamento de elaboración, autorización y defensa de la tesis*, aprobado por el Consejo de Gobierno de 23 de febrero de 2012 y modificado por el de 12 de diciembre de 2013, al requerir informe previo a su depósito, por parte de quien suscribe, no existe impedimento en el depósito y posterior defensa de la susodicha Tesis.

En Alcalá de Henares, 12 de junio de 2017



D. Ignacio Ruiz Rodríguez, catedrático de historia del derecho y de las instituciones españolas, de la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, en calidad de Co-Director de la tesis doctoral que lleva por título “La prevención de los riesgos laborales desde Roma hasta la España actual. Análisis crítico de su evolución histórica y de los sistemas de gestión y de control establecidos”, de la que es autor don Juan José Prado Garrido, mediante el presente escrito hace costar que la citada tesis reúne todos los requisitos exigibles para poder llevar a cabo su depósito y defensa pública, habiendo sido la materia contenida en ella objeto de un tratamiento riguroso y bien documentado.

Por ello, solicito la admisión de la presente tesis doctoral para su posterior tramitación y defensa, con arreglo a lo previsto en la normativa actualmente vigente.

Madrid, 27 de junio de 2017



CATEDRA UNIVERSITARIA ESPAÑA-ISRAEL
Universidad Rey Juan Carlos
Ps. de los Artilleros, s/n
28.032 (Madrid-España)
www.catedroaespanaisrael.co

Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez



Universidad
de Alcalá

DEPARTAMENTO DE
CIENCIAS JURÍDICAS

Facultad de Derecho

C/ Libreros, 27

28801 Alcalá de Henares (Madrid)

☎ 91 885 43 52/53/54

dpto.ccjuridicas@uah.es

Universidad de Alcalá
Departamento de Ciencias Jurídicas
Área de Derecho Romano

D. Juan Antonio Bueno Delgado, Profesor Contratado Doctor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá, en su calidad de Co-Director de la Tesis Doctoral que lleva por título "*La prevención de los riesgos laborales desde Roma hasta la España actual. Análisis crítico de su evolución histórica y de los sistemas de gestión y de control establecidos*", de la que es autor D. Juan José Prado Garrido, mediante el presente escrito hace constar que la Tesis de referencia reúne todos los requisitos exigibles para poder llevar a cabo su depósito y defensa pública, habiendo sido la materia contenida en ella objeto de un tratamiento riguroso y bien documentado.

Por todo ello, solicito la admisión de la presente Tesis Doctoral para su posterior tramitación y defensa, con arreglo a lo previsto en la normativa vigente.

Alcalá de Henares, 12 de junio de 2017.



- AGRADECIMIENTOS.

Agradecimientos

Quisiera dedicar este apartado a todas aquellas personas que de una u otra forma han influido en la elaboración de la presente tesis doctoral, bien prestándome su apoyo y su atención, o bien acompañándome durante el largo recorrido que, durante más de treinta años, he dedicado al ejercicio de la profesión de prevencionista.

Comenzaré expresando mi mayor agradecimiento a mis directores de tesis: El Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez y el Dr. Juan Antonio Bueno Delgado. Ellos creyeron desde un principio en mí y en este proyecto y continuamente me han alentado y ayudado con unas indicaciones y unos comentarios enormemente valiosos, que han sido imprescindibles para dar cumplimiento a los objetivos que se habían marcado en un principio y que espero haber alcanzado en mayor o menor medida.

Asimismo quisiera expresar mi agradecimiento a aquellas personas que me han atendido, cuando las he requerido para cubrir unas necesidades de información y asesoramiento, y a las que he solicitado una ayuda que me han prestado de una manera eficaz y generosa. Entre ellas quisiera mencionar expresamente a D. Fernando Terrés Profesor Asociado en la Universitat Politècnica de Catalunya, Senior Consultant en Tamar Consultores Barcelona, por su ayuda en la localización de información sobre documentos relacionados con los niveles de siniestralidad laboral, a D. José Luís Vaquero y en particular a la empresa Smurfit Kappa Navarra, por facilitar que pudiera ser recogido en la presente tesis, un ejemplo muy significativo de participación en la gestión preventiva aplicada por esta empresa y a D. Álvaro Rodríguez Vidal, Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales y responsable de este área del Sindicato Unificado de Policía (SUP), por su asesoramiento enormemente valioso, en los temas preventivos que afectan particularmente a este segmento de la actividad laboral.

Al mismo tiempo quisiera expresar mi agradecimiento a las personas y a las entidades que a lo largo de mi carrera han confiado en mí como profesional colaborador en actividades preventivas, permitiéndome acumular una experiencia que ha sido la base sobre la que se ha soportado el presente trabajo. Entre ellas y particularmente quisiera mencionar en primer lugar a la Dra. Concepción Martín de Bustamante, Directora del Servicio Mancomunado de Prevención de Telefónica, querida amiga y compañera. Juntos

implantamos este Servicio, hoy consolidado, en este importante grupo de empresas, en un proceso difícil pero muy satisfactorio, del que ambos aprendimos mucho y nos sentimos orgullosos.

De nuevo al Dr. Ignacio Ruiz Rodríguez, por contar conmigo como Director de Formación del Instituto de Postgrado S. XXI y Profesor de los cursos de Técnicos Superiores de Prevención de Riesgos Laborales, llevados a cabo por esta entidad y que fueron impartidos en distintas ciudades a lo largo de nuestro país, así como colaborador en la redacción del libro "*Nuevas Perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales*" editado por la Editorial DIKINSON en el año 2004.

A D. Pedro R. Mondelo, Dr. en Ingeniería Industrial, Dr. en Psicología, Profesor Titular del Departamento de Organización de Empresas de la Universidad Politécnica de Cataluña (ETSEIB-UPC) y Director del CERpIE de la UPC, quien tuvo a bien incluirme en el "*Cuadro de Profesores*" del Curso de Auditor del Sistema de Prevención de Riesgos Laborales (UPC), que se imparte tanto en España como en Chile. Al mismo tiempo quisiera agradecerle que contase conmigo como ponente, en el ORP 2010 - VIII Congreso Internacional de Prevención de Riesgos Laborales celebrado en Valencia, así como en otros ciclos de conferencias y seminarios.

A la Fundación Sagardoy por invitarme a participar asimismo como ponente, en los ciclos de conferencias programadas por esta Fundación en el área de Prevención de Riesgos Laborales.

A la Auditora Audelco y en particular a su Director General D. Alfonso Masoliver Macaya y a su Director Técnico D. José M^a Riveira Rico, por permitirme colaborar en los procesos de análisis de situación de distintas empresas.

A la consultora CPL- Consulting de Prevención de Riesgos Laborales y a su Gerente D. Alfredo Robledo Echarrén, que durante muchos años me ha confiado trabajos de consultoría, a través de los cuales he podido acumular una experiencia enormemente valiosa en distintos campos relacionados con la Prevención de los Riesgos Laborales, tanto en las áreas de gestión, como de planificación y diseño de sistemas de gestión específicos para diferentes empresas, así como en el área de formación, a través de la impartición de diferentes cursos dirigidos tanto a empleados y a técnicos, como a

directivos. De entre los responsables de las empresas con las que he colaborado, quisiera tener un especial recuerdo por D. José Luis Vaquero (Smurfit Kappa Navarra), D. Juan Antonio Madurga (SECURITAS), Dña. Inés Chacón (ASPAPPEL) y Dña. Ana Belén Lavilla (TELTRONIC), a todos ellos mi agradecimiento.

A mis queridos Profesores Manel Bestratén, Antoni Guasch, Fernando G. Benavides, Inés Dalmau y Emilio Castejón, que en un tiempo casi pionero y mucho más complejo, en el que la Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país apenas había iniciado su despegue actual, me permitieron aprender y tomar conciencia de la verdadera envergadura y amplitud, de un campo tan importante como el Preventivo-Laboral. A ellos mi más agradecido reconocimiento y mi recuerdo.

Al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y al enorme elenco de profesionales y colaboradores, que han desarrollado múltiples directrices así como un importantísimo fondo documental, sin los cuales no es posible entender la progresión de la Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país, siendo una de las principales fuentes a las que hemos recurrido y seguimos recurriendo los prevencionistas y así ha quedado reflejado en el presente trabajo.

A Marta Tejedor Miralles, Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales y mi querida compañera durante muchos años, por su apoyo y ayuda constantes, a mis hijos Fernando y Beatriz, a los que les he hurtado un tiempo enormemente valioso e irrecuperable durante el ejercicio de esta profesión, y por último a mis padres Isabel y José por haberme dado a conocer con sus consejos y su ejemplo, el valor de afrontar hasta el final los retos cuando estos merecen la pena. Particularmente quiero tener un especial recuerdo por mi padre, fallecido en el mes de marzo de este año, al que le hubiera gustado ver como su hijo ha finalizado este proyecto, que tantas veces comenté con él y que tanto me animó a completarlo. Lamento profundamente que no haya podido verlo terminado.

A todos mi agradecimiento y mi cariño, porque han formado parte de una vida y de una experiencia que habría sido imposible sin ellos y por lo tanto son copartícipes en mayor o menor medida de este trabajo.

Juan José Prado Garrido

ÍNDICE

ÍNDICE

	<u>Página</u>
- AGRADECIMIENTOS.....	5
- ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	24
- INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA	29
1. Introducción.....	30
2. Definición de objetivos.....	35
3. Estructura.....	36
4. Palabras y expresiones clave.....	37
- NORMATIVA REGULADORA Y REFERENCIAS LEGISLATIVAS	38
1. Referencias legislativas en el ámbito español.....	39
2. Referencias legislativas en el ámbito comunitario.....	62
- APARTADO I:	
SOBRE LOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRABAJO Y DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES, DESDE ROMA HASTA EL AÑO 1995 EN ESPAÑA.....	70
Capítulo 1:	
EL CONCEPTO DE TRABAJO Y SU ENTORNO: DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.....	71
1. Definición del concepto de trabajo.....	72
2. Aproximación a la evolución del concepto de trabajo.....	74
2.1. El concepto de trabajo en Roma.....	75
2.1.1. La influencia griega.....	76
2.1.2. La visión sobre el trabajo en Roma.....	78
2.2. El concepto de trabajo desde la Edad Media hasta el siglo XVIII.....	82
2.3. El concepto de trabajo desde la Revolución Industrial.....	88
3. La visión del trabajo desde algunas de las corrientes de pensamiento más representativas. Resumen analítico de los aspectos más significativos.....	89
3.1. El trabajo en la economía clásica y el pensamiento liberal.....	90
3.2. El pensamiento liberal del trabajo y la doctrina social de la Iglesia Católica.....	95
3.3. El concepto de trabajo desde la ética protestante.....	100
3.4. El trabajo desde la perspectiva marxista.....	103
3.5. El papel del trabajo en la economía neoclásica.....	108

3.6. El papel del trabajo en la economía keynesiana.	111
3.7. El papel del trabajo en la economía neoliberal.....	115
4. La sociología y el trabajo.	119
5. El trabajo en el contexto legal español.	123

Capítulo 2:

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES. 127

1. Precedentes históricos relacionados con la prevención en el ámbito laboral.	128
1.1. Referencias significativas anteriores a Roma.	129
1.2. Acercamiento a la visión de la protección relacionada con el trabajo en Roma.	131
1.3. Iniciativas Preventivo-Laborales destacadas desde el entorno post-romano al siglo XVIII.....	132
1.4. Aproximación a la evolución de los aspectos Preventivo-Laborales y de las condiciones de trabajo desde la Revolución Industrial.	136
2. Factores socio-políticos relevantes que han influido en el actual desarrollo Preventivo-Laboral en Europa.	142
2.1. El Pacto Social.	143
2.2. El Estado del Bienestar.	144
2.2.1. Breve análisis sobre la visión actual del Estado del Bienestar.	146
3. La protección en el trabajo en España y el Derecho Laboral.	149
4. El entorno técnico en el que se desenvuelve actualmente la actividad Preventivo-Laboral en España.....	150
4.1. Área de Seguridad en el Trabajo.	151
4.2. Área de Higiene Industrial.....	152
4.3. Área de Ergonomía y Psicología Laboral.	153
4.3.1. La Ergonomía y los aspectos físicos.....	155
4.3.2. La Ergonomía y los aspectos psicológicos: La Psicología del Trabajo.	156
4.3.3. La Ergonomía y los aspectos sociológicos: La Sociología del Trabajo.....	158
4.4. Área de la Medicina del Trabajo.	160
4.5. Observaciones adicionales.	161

Capítulo 3:

EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL Y DE LA PROTECCIÓN EN EL TRABAJO EN ESPAÑA HASTA EL AÑO 1995. 164

1. Antecedentes destacados en la evolución de la protección y de la previsión social en España..	166
1.1. La Comisión de Reformas Sociales.	169
1.2. El Instituto de Reformas Sociales (IRS).	172
1.3. La Ley "Dato".	174
1.4. El Instituto Nacional de Previsión (INP) como germen de la Seguridad Social.	177
1.5. Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.	183
2. Elementos clave en la evolución de la Seguridad e Higiene en el Trabajo en España, desde el inicio del periodo industrial.	189
2.1. El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	191

2.2. El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo.	192
2.3. La Escuela Nacional de Medicina de Trabajo.	194
2.4. Los Servicios Médicos de Empresa.....	194
2.5. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.....	197
2.6. El Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo.	199
2.7. El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.....	201
2.8. La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.	204
2.9. El Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.....	206
2.10. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).....	207
2.10.1. Órganos Centrales.....	210
2.10.2. Órganos Territoriales.	211
2.10.3. Otras consideraciones.	211
2.11. Los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo	212

- APARTADO II:

SOBRE EL ENTORNO ACTUAL EN MATERIA PREVENTIVA-LABORAL EN ESPAÑA.	220
--	------------

Capítulo 4:

INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.	221
---	------------

1. Instrumentos relacionados con el entorno europeo.....	222
1.1. Documentos básicos de referencia.	225
1.1.1. El Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.	226
1.1.2. Las Cartas Europeas relacionadas con los derechos sociales.....	228
1.1.2.1. La Carta Social Europea.	228
1.1.2.2. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.	232
1.1.2.3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.	234
1.1.3. El Acta Única Europea.....	237
1.1.4. La Agenda Social Europea.	240
1.2. Instrumentos técnicos Preventivo-Laborales en el entorno europeo, de carácter operativo, asesor y de apoyo.	241
1.2.1. La Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA).	241
1.2.1.1. El Observatorio Europeo de Riesgos (OER).....	243
1.2.1.2. La Red Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.	244
1.2.1.3. El programa OiRA.....	244
1.2.2. El Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT-SLIC).	245
1.2.3. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND).....	247

1.2.4. El Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo (CCSS-ACSH).....	248
1.2.4.1. El Órgano Permanente de Seguridad y Salubridad en las Minas de Hulla y otras Industrias Extractivas.....	248
1.2.4.2. El Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Trabajo (CCSHS).....	249
1.2.5. Otras organizaciones de interés en el entorno europeo de carácter privado.....	250
1.2.5.1. La Red Europea de Organizaciones de Profesionales de Seguridad y Salud (ENSHPO).....	250
1.2.5.2. La Red Europea de Promoción de la Salud en el Trabajo (ENWHP).....	251
2. Instrumentos relacionados con las Naciones Unidas (ONU):.....	251
2.1. Compromisos relacionados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT):	253
2.1.1. Breve introducción a la historia y a la operativa de la OIT:	254
2.1.1.1. Sobre los Convenios de la OIT:.....	256
2.1.1.2. Sobre los Protocolos de la OIT:	258
2.1.1.3. Sobre las Recomendaciones de la OIT:	258
2.1.1.4. Sobre el tratamiento dado en el tiempo por la OIT al análisis y al control de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales:.....	259
A. Sobre los accidentes de trabajo:.....	259
B. Sobre las enfermedades profesionales:	261
2.1.2. La OIT, España y su entorno:	265
A. Convenios de la OIT Fundamentales y de Gobernanza ratificados por España.....	267
B. Convenios de la OIT relacionados con la Prevención de Riesgos Laborales ratificados por España:	268
C. Resumen numérico de Convenios y Protocolos de la OIT ratificados en el entorno europeo y comparativa con España:.....	271
D. Resumen numérico de Convenios y Protocolos de la OIT ratificados por una selección de otros países:	273
E. Comparativa numérica de Convenios ratificados por una selección de otros países en relación con España y la media europea:	274
F. Convenios de la OIT relacionados con la Prevención de Riesgos Laborales NO ratificados por España:	274
G. Observaciones sobre España y los Protocolos de la OIT.....	275
H. Observaciones sobre España y los compromisos adoptados con la OIT, sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.....	275
2.2. Compromisos relacionados con la Organización Mundial de la Salud (OMS).....	275
2.2.1. La OMS y la Seguridad y la Salud.....	276
2.2.1.1. Los Centros Colaboradores de la OMS para la Salud Ocupacional.....	279
2.2.1.2. La Red Mundial de Salud Ocupacional GOHNET (<i>The Global Occupational Health Network</i>).....	280
 Capítulo 5:	
EL NUEVO MARCO PREVENTIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL).....	
1. Antecedentes.....	282
1.1. El convenio C. 155 y la Recomendación R. 164 de la OIT	284

1.2. La Directiva 89/391/CEE (Directiva “Marco”).	286
1.2.1. Directivas redactadas al amparo de la Directiva “Marco”.	287
2. La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (PRL).	294
2.1. Derechos y obligaciones.	297
2.1.1. Relativo a los derechos.	297
2.1.1.1. El derecho a la protección en el trabajo.	297
2.1.1.2. El derecho a la Vigilancia de la Salud.	298
2.1.1.3. El derecho a la Protección de los Trabajadores especialmente sensibles.	299
2.1.1.4. El derecho del trabajador ante un riesgo Grave e Inminente.	299
2.1.1.5. El derecho de participación, información y formación de los trabajadores.	300
2.1.1.5.1. Los Comités de Seguridad y Salud.	301
2.1.2. Relativo a las obligaciones.	306
2.1.2.1. La obligación y el compromiso preventivo del empresario.	306
A. La obligación de desarrollar e implantar un Plan de Prevención.	306
B. La obligación de coordinar las actividades empresariales.	307
C. La obligación “In Vigilando”.	308
D. La obligación ante un riesgo “Grave e Inminente”.	309
2.1.2.2. Las obligaciones de los trabajadores.	310
2.1.2.3. La obligación de confidencialidad.	310
2.1.2.4. Las obligaciones de las Entidades relacionadas con el “Sistema de Gestión Preventiva”.	311
2.1.2.5. La obligación de los fabricantes, importadores y suministradores.	312
2.2. Los instrumentos nacionales de coordinación, participación, apoyo, información y asesoramiento Institucionales.	312
2.2.1. La Comisión de Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST).	313
2.2.1.1. La Fundación para la Prevención de los Riesgos Laborales (FPRL).	315
2.2.2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y el nuevo papel que desempeña a partir de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.	316
2.2.2.1. El Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo (OECT).	319
2.2.2.2. La Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (RedSST).	320
2.2.2.3. La Red de Institutos Públicos de Investigación en Prevención de Riesgos Laborales.	321
Capítulo 6:	
DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL) Y DE SU ENTORNO.	323
1. El Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).	325
1.1. La integración preventiva en la empresa.	325
1.2. La Evaluación de los Riesgos.	326
1.3. La Planificación Preventiva.	326
1.4. La organización de los recursos para las actividades preventivas.	327
1.4.1. Los Servicios de Prevención Propios.	328
1.4.2. Los Servicios de Prevención Mancomunados.	328
1.4.3. Los Servicios de Prevención Ajenos.	328

1.4.4. Suficiencia de medios de los Servicios de Prevención.....	329
1.4.4.1. Suficiencia de los Recursos Preventivo-Sanitarios en el ámbito laboral.....	329
1.4.4.2. Suficiencia y adecuación de los recursos Técnico-Preventivos.....	332
1.5. Las funciones y la cualificación del personal Técnico-Preventivo especializado.	335
1.5.1. Análisis del proceso de cualificación técnica.	338
2. La reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: La Ley 54/2003.....	350
2.1. Respecto al Plan de Prevención y a la Integración de la Actividad Preventiva.....	352
2.2. Respecto a la competencia técnica de los Servicios de Prevención.....	353
2.3. Respecto a la Coordinación de Actividades Empresariales y a la presencia de los Recursos Preventivos.....	354
2.4. Respecto a la prevención de los riesgos en la obras de construcción.	355
2.5. Respecto a la habilitación de funcionarios públicos.....	355
3. Otros aspectos destacables sobre la evolución del marco legal establecido a partir de la Ley 31/1995 de P.R.L.	356
3.1. Sobre el papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEPSS) en las actividades preventivas.	356
3.1.1. El papel de las MATEPSS a partir del año 2015 en las actividades preventivas.	358
3.1.1.1. El “ <i>Bonus de Prevención</i> ” y el papel asignado a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS).	360
3.2. Sobre el tratamiento dado a la protección a la maternidad.	361
3.3. Sobre el tratamiento dado a los trabajadores con discapacidad.	363
3.4. Sobre los trabajos temporales de duración determinada o a través de empresas de trabajo temporal.	364
3.5. Sobre el tratamiento dado a los menores de edad.	366
3.6. Otras Normas de interés en el desarrollo de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.	368
4. Sobre la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).	374
4.1. El Real Decreto 604/2006.....	375
4.1.1. Respecto al Plan de Prevención y a la Integración de la Actividad Preventiva en la empresa.....	375
4.1.2. Respecto al papel de las Entidades Especializadas.	376
4.1.3. Respecto a la presencia de los Recursos Preventivos.	376
4.1.4. Respecto a las Actividades Peligrosas.	377
4.1.5. Modificaciones respecto a las Auditorías del Sistema de Gestión.	377
4.2. El Real Decreto 337/2010.....	378
4.3. Otras Normas destacables que han ido modificando el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).	382
5. Otras Normas y documentos de interés relacionados con la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.	384
5.1. Referente a la prevención contra incendios y a las situaciones de emergencia.....	384
5.1.1. La Norma Básica de la Edificación – Condiciones de Protección contra Incendios (NBE - CPI), el Código Técnico de la Edificación (C.T.E.) y el Reglamento de Seguridad contra Incendios en Establecimientos Industriales (R.S.C.I.E.I.).....	385
5.1.2. El Manual de Autoprotección de Protección Civil y la Norma Básica de Autoprotección (NBA).	387
5.1.3. El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.	389

5.2. Referente a la utilización de productos químicos y al control de los contaminantes en el medio laboral.....	390
5.2.1. El modelo español para el control de la exposición a los productos químicos y otros referentes de interés.....	391
5.2.2. El Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (GHS-SGA).....	394
5.2.2.1. El “ <i>Libro Púrpura</i> ”.....	395
5.2.2.2. El Reglamento REACH.....	395
5.2.2.3. El Reglamento CLP.....	396
5.2.2.4. Los Reglamentos CLP y REACH en España.....	396
5.3. Referente a la influencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la gestión en España de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.....	397
5.4. Referente a otros documentos relacionados con el entorno Preventivo-Laboral en España.....	398
5.4.1. Las Notas Técnicas de Prevención (NTP), del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).....	398
5.4.2. Las Guías Técnicas preventivas, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).....	399

Capítulo 7:

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS PREVENTIVO-LABORALES EN EL ENTORNO ESPAÑOL, DE CARÁCTER SECTORIAL..... 401

1. Sector industrial:	403
2. Sector agrario:	409
3. Sector de la minería:.....	418
4. Sector de la construcción:.....	423
5. Sector de ferrocarriles:	434
6. Sectores o industrias directamente relacionadas con la Higiene Industrial.....	440
7. La Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Pública.....	442
7.1. La PRL en las FF.AA. y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:.....	445
8. Otros aspectos de interés sobre otros sectores.....	455
8.1. Sector de servicios.....	455
8.2. Sector de la energía nuclear:.....	456
8.3. Sector pesquero:	459
8.4. Sector del servicio del hogar familiar:.....	464

Capítulo 8:

LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, DENTRO DEL ENTORNO INTERNACIONAL CON EL QUE ESPAÑA SE ENCUENTRA DIRECTAMENTE COMPROMETIDA..... 468

1. Las iniciativas estratégicas en Prevención de Riesgos Laborales dentro del entorno europeo... 470	470
1.1. El mecanismo europeo de diseño y puesta en marcha de las iniciativas Preventivo-Laborales.....	471

1.2. Los Programas de Acción de las Comunidades Europeas en Prevención de Riesgos Laborales.	472
1.2.1. Antecedentes.	472
1.2.2. Primer Programa del año 1978.	474
1.2.3. Segundo Programa del año 1984.	476
1.2.4. Tercer Programa del año 1987.	479
1.2.5. Cuarto Programa del año 1996.	483
1.3. Las Estrategias Europeas en Prevención de Riesgos Laborales.	486
1.3.1. La Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006.....	487
1.3.1.1. Resoluciones y Dictámenes de los Organismos Europeos Competentes.	492
A- Resolución del Consejo.	492
B- Resolución del Parlamento Europeo.	492
C- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.....	493
C.1- Antecedentes.....	493
C.2- Dictamen.	495
D- Dictamen del Comité de las Regiones Europeo.	496
1.3.1.2. Observaciones sobre la valoración de los resultados.	497
1.3.2. La Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012.....	498
1.3.2.1. Resoluciones y Dictámenes de los Organismos Europeos Competentes.	500
A. Resolución del Consejo:	501
B. Resolución del Parlamento Europeo:	501
C. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo:.....	503
D. Dictamen del Comité de las Regiones Europeo:	506
1.3.2.2. Observaciones sobre la valoración de los resultados.	507
1.3.3. El Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020.	510
1.3.3.1. Análisis de los contenidos y respuesta de los Organismos Europeos Competentes.	512
A- Posición del Consejo.....	514
B- Resolución del Parlamento Europeo.	514
C- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.....	516
D- Dictamen del Comité de las Regiones Europeo.	518
1.4. El programa PROGRESS (2007-2013).....	519
2. Las iniciativas estratégicas relacionadas con la Prevención de Riesgos Laborales, llevadas a cabo desde las Naciones Unidas.	521
2.1. El enfoque estratégico de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo	521
2.1.1. La Estrategia Global 2003 de la OIT, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.	523
2.1.1.1. Consideraciones sobre el desarrollo de las iniciativas estratégicas llevadas a cabo por la OIT, basadas en la Estrategia Global 2003.	528
2.1.2. El Plan Estratégico de Transición de la OIT para el bienio 2016-2017.....	530
2.2. Acciones estratégicas llevadas a cabo en el seno de la OMS.....	533
2.2.1. La Estrategia mundial de la Salud Ocupacional para todos: El camino hacia la Salud en el Trabajo.	533

2.2.2. El Plan de Acción Mundial sobre la Salud de los Trabajadores 2008-2017.....	535
A- Definición de objetivos.....	536
B. Orientaciones estratégicas.	536
2.3. El Pacto Global promovido por la ONU y otras iniciativas relacionadas con el Desarrollo Sostenible.	539

Capítulo 9:

LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL, DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES..... 544

1. El Plan de Acción contra la siniestralidad laboral del año 1998.....	546
A. Análisis de situación.....	547
B. Áreas de actuación definidas.	548
C. Operativa de trabajo.....	548
1.1. La contribución del Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), para las actuaciones en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales del año 1998.	549
2. El Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo del año 2005.	551
2.1. Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2005-2008.....	552
2.2. Medidas específicas.	553
2.3. Recursos disponibles.....	554
3. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.....	555
A. Análisis de situación.....	555
B. Definición de Objetivos.	556
C. Operativa de trabajo.....	558
D. Balance final.	559
9.3.1. El proyecto experimental “PREVEA”.....	562
A. Diseño, desarrollo y seguimiento.....	563
B. Conclusiones.....	564
3.2. El sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas, “BONUS”.....	565
4. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020.....	567
A. Análisis de situación.....	568
B. Definición de Objetivos.	570
C. Operativa de trabajo.....	571
5. Las acciones estratégicas de las Comunidades Autónomas	571
6. El Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017.	574
7. Las actuaciones planificadas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).....	575

- APARTADO III:**SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE CONTROL ESTABLECIDOS EN PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES. 577****Capítulo 10:****FUNDAMENTOS Y MARCO BÁSICO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA ACCIÓN PREVENTIVA-LABORAL..... 578**

1. Definición del concepto de Prevención de Riesgos Laborales.	579
2. Bases de la Prevención de los Riesgos Laborales.	580
2.1. Principios generales de la Prevención de los Riesgos Laborales.	582
2.2. Prevención, protección y acción preventiva	583
3. Daños derivados del trabajo.....	584
3.1. Concepto de accidente de trabajo	584
3.2. El accidente de trabajo en España.....	586
3.2.1. Antecedentes de la definición legal de accidente de trabajo.....	586
3.2.2. Condicionantes de la definición de accidente de trabajo	588
3.2.3 El accidente de trabajo y la “ <i>Gestión Preventiva</i> ”: Defectos funcionales.....	590
4. Concepto de enfermedad profesional	593
4.1. La enfermedad profesional en España.....	596
5. Concepto de enfermedad del trabajo.	597
5.1. La enfermedad del trabajo en España.	598
6. Diferencias entre enfermedad profesional y enfermedad del trabajo en España.....	599
7. Consecuencias de los daños derivados del trabajo en España.	599
7.1. Consecuencias administrativas.	599
7.1.1 Tipos de incapacidades.	599
7.1.2. Efectos administrativos.	602
8. Consideraciones preventivas sobre los daños derivados del trabajo.....	602

Capítulo 11:**SISTEMAS DE GESTION: MODELOS DE “*GESTIÓN PREVENTIVA*”. 604**

1. Definición de gestión.....	605
2. Áreas de gestión.	606
2.1. Sistemas de Gestión de la “ <i>Calidad</i> ” y del “ <i>Medio Ambiente</i> ”.....	607
2.1.1. Sistemas de “ <i>Gestión de la Calidad</i> ”.....	609
2.1.1.1. Sistema de Gestión de la Calidad “ <i>ISO 9000</i> ”.	611
2.1.1.2. Objetivos y bases de las Normas “ <i>ISO 9000</i> ”.....	612
2.1.1.3. Evolución de las Normas “ <i>ISO 9000</i> ”.	613
2.1.1.4. Año 2015: Estado actual de las Normas “ <i>ISO 9000</i> ”.....	615
2.1.2. Modelo de Calidad “ <i>EFQM</i> ”.....	616
2.1.2.1. Objetivos y bases del modelo “ <i>EFQM</i> ”.....	617
2.1.2.2. Evolución y estado actual del modelo “ <i>EFQM</i> ”.	621
2.1.2.3. Aspectos complementarios sobre el modelo “ <i>EFQM</i> ”.....	625

2.1.3. Análisis comparativo entre los sistemas “ISO 9001” y “EFQM”	626
2.1.4. Observaciones.	626
2.2. Sistemas de “Gestión del Medio Ambiente” – “SGMA”	627
2.2.1. Normas de la serie “ISO 14000”	628
2.2.2. Reglamento “EMAS”	629
2.2.3. Diferencias entre la Norma “ISO 14001” y el Reglamento “EMAS” ..	630
3. Sistemas de “Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales” ..	631
3.1. Sobre la adopción del “Sistema de Gestión Preventiva”	631
3.2. Sobre los “Sistemas de Gestión Preventiva”	633
3.2.1. Las Normas “OHSAS 18.001”	634
3.2.1.1. Objetivos y metodología de las Normas “OHSAS 18001”	635
3.2.1.2. Normas “OHSAS 18.001:1999” y “OHSAS 18001:2007”	637
3.2.2. Nuevo proyecto de Norma Internacional “ISO 45001:2016”	639
3.2.3. La “Norma ILO-OSH 2001” de la OIT.	641
3.2.3.1. Objetivos.....	642
3.2.3.2. Directrices.	644
3.2.3.3. Metodología.....	645
3.2.4. Diferencias y similitudes entre la Norma “OHSAS 18001” y la Norma “ILO-OSH 2001”.	647
3.2.5. Otras iniciativas sobre los “Sistemas de Gestión Preventiva” ..	649
3.2.5.1. La Norma “UNE 81900:1996 EX”	650
3.2.5.2. El modelo de “Gestión Preventiva Du Pont”	651
3.2.5.3. El modelo de “Control Total de Pérdidas de Frank E. Bird”	653
3.2.5.4. El modelo de “Gestión NOSA 5 Estrellas”	655
3.2.5.5. La Guía “BS 8800:1996”	657
3.2.5.6. Las iniciativas de la Unión Europea.	657
3.2.5.7. Otros sistemas.	659

Capítulo 12:

ANÁLISIS SOBRE LA “GESTIÓN PREVENTIVA” DE LOS RIESGOS LABORALES..... 662

1. Definición de la “Gestión Preventiva” de los Riesgos Laborales.	663
2. El Sistema de “Gestión Preventiva” en España: El “Plan de Prevención” ..	664
2.1. Principios de la acción preventiva.....	666
2.2. Aspectos esenciales a tener en cuenta en la “Gestión Preventiva” ..	666
2.3. Costes asociados a la “Gestión Preventiva”	668
2.4. Gastos asociados a la “Gestión Preventiva”	668
2.5. Pérdidas asociadas a la falta de “Gestión Preventiva”: Aspectos generales.....	671
2.5.1. Pérdidas de naturaleza social.	672
2.5.2. Pérdidas de naturaleza económica.....	674
2.6. Pérdidas por siniestralidad laboral en el ámbito europeo.	675
A. Pérdidas de naturaleza social estimadas en el ámbito europeo.....	676
B. Pérdidas de naturaleza económica en el entorno europeo.	678

2.7. Pérdidas por siniestralidad laboral en España.....	681
2.7.1. Pérdidas por Accidentes de Trabajo.	684
2.7.2. Pérdidas por Enfermedades Laborales.....	688
2.8. La “Gestión Preventiva” como inversión.....	690
2.8.1. Observaciones sobre los objetivos y los efectos de la inversión preventiva.....	691
3. La evaluación de la “Gestión Preventiva”.....	693
3.1. Factores analíticos.	694
3.1.1. Sobre los aspectos cuantitativos.....	696
3.1.1.1. Pirámide de H.W. Heinrich.	696
3.1.1.2. Pirámide de Frank E. Bird.	697
3.1.1.3. Pirámide Tye/Pearson.	697
3.1.1.4. Observaciones.	698
3.1.2. Sobre los aspectos cualitativos	698
3.1.3. Otras circunstancias singulares.	699
3.1.3.1. Sobre algunos aspectos legislativos.....	699
3.1.3.2. Sobre la actualización del suceso lesivo.	701
3.1.3.3. Sobre los criterios de análisis y su homologación.....	701
3.2. La evaluación de la “Gestión Preventiva” a través del establecimiento de índices.	704
3.2.1. Sobre la evaluación de la “Gestión Preventiva” utilizando los índices de incidencia, frecuencia y gravedad.	704
3.2.2. Sobre la evaluación de la “Gestión Preventiva” utilizando marcadores preventivos.....	706
3.2.2.1. Propuesta sobre la aplicación de un “Índice Preventivo de Gestión”.....	707
A. Fundamentos.....	707
B. Principios básicos y elementos de análisis.	708
C. Metodología para el cálculo de un nuevo “Índice de Riesgo Estimado” (IR _e).....	709
D. El papel del “Índice de Riesgo Estimado” (IR _e) en la evaluación de la gestión.	715
4. Otros aspectos esenciales en la gestión.	719
4.1. Sobre el Liderazgo de la Alta Dirección.	719
4.2. Sobre la Participación en la Gestión y la “Cultura Preventiva”.....	719
5. La “Gestión Preventiva-Laboral” en España	723
5.1. La “Gestión Preventiva-Laboral” en el ámbito empresarial.....	723
5.2. La “Gestión Preventiva-Laboral” en la organización administrativa del Estado.....	726
5.3. La “Gestión Preventiva-Laboral” en el ámbito de la energía nuclear.	726
5.4. La “Gestión Preventiva-Laboral” desde la Administración Pública y la aplicación de las políticas de Estado.....	728
6. La Responsabilidad Social Corporativa (RSC).....	733
Capítulo 13:	
LA “ACCIÓN INSPECTORA”, DE CONTROL Y DE SEGUIMIENTO DE LA “GESTIÓN PREVENTIVA-LABORAL” EN ESPAÑA.....	739
1. El establecimiento de la “Función Inspectora” de las condiciones de trabajo.	740
2. Evolución de la Inspección de Trabajo en España hasta el año 2015.	743
2.1. La figura del “Técnico Habilitado”.....	756

3. El nuevo marco estructural y organizativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), establecido en España desde el año 2015.	763
3.1. Las competencias del nuevo Subinspector de Trabajo de la escala de Seguridad y Salud Laboral.	766
3.2. La posible incidencia sobre la figura del “ <i>Técnico Habilitado</i> ”:	766
4. Particularidades de la “ <i>Acción Inspectora</i> ”	767
4.1. La “ <i>Función Inspectora</i> ” en la industria minera.	769
4.1.1. La Inspección de Trabajo y la Autoridad Minera.	772
4.2. La Inspección de Trabajo en el sector agrario.	773
4.3. La Inspección de Trabajo en la Administración Pública.	775
4.3.1. La “ <i>Función Inspectora</i> ” en las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.	778
5. Las Auditorías del “ <i>Sistema de Gestión Preventiva</i> ”.	781
5.1. Tipos de Auditorías.	782
5.1.1. Las Auditorías internas.	782
5.1.2. Las Auditorías externas.	783
5.1.2.1. Las Auditorías de “ <i>Certificación</i> ”.	783
5.1.2.2. Las Auditorías “ <i>Reglamentarias</i> ” o por “ <i>Imperativo Legal</i> ”.	784
5.2. Las Auditorías en las Administraciones Públicas.	787
5.2.1. Las Auditorías en las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.	788
5.2.1.1. Las Auditorías en el Cuerpo Nacional de Policía.	788
5.2.1.2. Las Auditorías en las FF.AA.	789
5.2.1.3. Las Auditorías en la Guardia Civil.	791
5.3. Las Auditorías en el sector de la energía nuclear.	791
5.4. Otros aspectos de interés: Las Auditorías “ <i>Voluntarias</i> ”.	792

Capítulo 14:

EL RÉGIMEN SANCIONADOR ESPAÑOL DERIVADO DEL ACTUAL MARCO PREVENTIVO-LABORAL.	794
1. Introducción y aspectos generales.....	795
2. Ámbito administrativo.	797
3. Ámbito del Código Civil.	803
4. Ámbito del Código Penal.	805
4.1. La creación del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral.	808
4.2. La coordinación entre Administraciones.	815
4.2.1. La relación entre la Fiscalía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).....	815
4.2.2. La colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia.	819
4.2.3. La colaboración entre el Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas en materia de siniestralidad laboral.	821
4.3. La colaboración entre la Fiscalía General del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas.....	822
4.4. La colaboración de la Policía Judicial y de los centros de Salud en los accidentes de trabajo.	822

5. Ámbito de la Seguridad Social.....	823
5.1. Seguridad Social: Régimen sancionador.....	825
- CONCLUSIONES.....	827
1. Sobre la evolución histórica del concepto de trabajo unido al de prevención de los riesgos:	828
1.1. Sobre el proceso evolutivo de la Prevención de los Riesgos Laborales:	829
1.2. Sobre la resistencia a los cambios producidos en la sociedad:	830
1.2.1. Sobre la aplicación práctica de los criterios preventivos:	831
1.2.2. Sobre la incidencia de factores evolutivos:.....	831
1.2.3. Sobre la evolución del entorno Preventivo-Laboral en España:	832
2. Sobre el actual marco Preventivo-Laboral de nuestro país:.....	833
2.1. Sobre la definición de trabajo:	835
2.2. Sobre la definición de accidente de trabajo:	835
2.3. Sobre el tratamiento dado al cumplimiento normativo:	836
2.4. Sobre el tratamiento dado a los recursos técnicos del sistema Preventivo-Laboral:	837
2.5. Sobre la investigación en el área Preventiva-Laboral:	840
2.6. Sobre la planificación preventiva institucional:	840
2.7. Sobre las particularidades del sistema que afectan a diferentes grupos o sectores laborales:	842
3. Sobre la gestión Preventiva-Laboral y los mecanismos de control:	843
3.1. Sobre la aplicación conjunta de los Sistemas de Gestión:.....	843
3.2. Sobre los conceptos de eficacia y eficiencia en la Gestión Preventiva y la asignación de recursos:	843
3.3. Sobre el afrontamiento Institucional de los mecanismos de gestión:.....	844
3.4. Sobre los procedimientos de seguimiento y evaluación de la Gestión Preventiva:	845
3.5. Sobre los sistemas de control y el entorno jurídico en España:.....	845
3.5.1. Sobre la atención dada al papel que desempeña la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS):.....	846
3.5.2. Sobre el establecimiento de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral:	847
4. Observaciones finales:.....	847
- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.....	849
BIBLIOGRAFÍA	850
FUENTES Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA	854
PÁGINAS CONSULTADAS	886
- Observaciones:.....	890

- ESTADO DE LA CUESTIÓN.

- ESTADO DE LA CUESTIÓN.

La Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país, ha sido abordada desde distintas perspectivas, particularmente en los últimos años a raíz de la publicación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (PRL). Sirva como pequeña muestra, la selección de textos que se recoge a continuación a modo de ejemplo:

- Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España. Autor: Aparicio Tovar, Joaquín. Editor: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Fecha de publicación: 2007. Páginas: 413 p. ISBN: 9788474257519.
- Historia de la Prevención de Riesgos Laborales en España [&] Referencia: EH.0000. Autor: Castellanos Mantecón, F. y Saracibar Sautúa, A. Año edición: 2007 Páginas: 423 p. NIPO: (papel) 211-07-060-4 ISBN: 978-84-7425-571-9.
- Veinticinco años de prevención en España. Editoriales Erga 1987-2011. Referencia: ET.118 Autor: INSHT. Año edición: 2012 Páginas: 316 p. NIPO: (papel - en línea) 272-12-038-X.
- Salud Laboral y Prevención de Riesgos Laborales. Autor: Villaplana García, María Dolores. Director de la publicación autor Editor: Diego Marín. Fecha de publicación: 2015. Páginas: 101 p. ISBN:9788416625093.
- Historia de la Seguridad en el Trabajo en España. Autor: Molina, J. A. Editor: Junta de Castilla y León, Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales. Fecha de publicación: 2006. Páginas: 187 p. ISBN: 8468984779.
- Orígenes y fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907). Autor: García González, Guillermo. Editor: Bomarzo. Fecha de publicación: 2008. Páginas: 365 p. ISBN: 9788496721463.
- 20 años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: Análisis multidisciplinar de la implantación de la LPRL a lo largo de estos 20 años. Autor UGT Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente entidad responsable. Editor: Secretaría de Salud Laboral y Medio Ambiente de UGT-CEC. Fecha de publicación: D.L. 2015. Páginas: 764 p.

- Ley de Prevención de Riesgos Laborales: Una revisión crítica, veinte años después. Autor: Molina Navarrete, Cristóbal 1966 - Director de la publicación autor Editor: CEF. Fecha de publicación: D.L. 2016. Páginas: 262 p. ISBN: 9788445432495.
- Nuevas perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales. Aplicación práctica de la Ley 31/1995, sus Reformas y Real Decreto 39/97. Coordinador y coautor: Ruiz Rodríguez, Ignacio. Editor: Editorial DYKINSON. Fecha de edición: 2003. Páginas: 704 p. ISBN: 84-9772-520-4.
- La Prevención de Riesgos Laborales en España: En el Entorno de la Ley 31/95. Autor: Ruiz Rodríguez, Ignacio. Editor: Editorial: DYKINSON. Fecha de edición: 2004. Páginas: 349 p. ISBN: 978-84-9772-172-1.
- Manual de Prevención de Riesgos Laborales y Gestión Medioambiental en centros veterinarios. Coordinadora y coautora: Peribáñez Blasco, Elena. Editor: Editorial DYKINSON. Fecha de edición: 2003. Páginas: 266 p. ISBN: ISBN: 84-9772-039-3.
- Deber de protección: Una visión de la Prevención de Riesgos Laborales en el marco de la internacionalización de las empresas. Autor: Rodríguez de la Morena, Rosario. Editor: Aranzadi. Fecha de publicación: 2015. Páginas: 31 p. ISBN: 9788490983546.
- Trabajo y Salud. Desde la protección a la prevención [&] Referencia: EH.0002 Autores: Fundación Francisco Largo Caballero, FRATERNIDAD-MUPRESA e INSHT. Año edición: 2010. Páginas: 467 p. NIPO: 792-10-021-8.
- Introducción a los Sistemas de Gestión y a las Auditorías de Prevención de Riesgos Laborales. Autor: Martínez Corral, Carlos. Editor: Roble. Fecha de publicación: 2015. Páginas: 376 p. ISBN: 9788416301607.
- Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales: Legislación: Seguridad y Salud Laboral. Autor: Guixà Mora, Jaume 1958 - Editor: Iniciativa Digital Politécnica. Fecha de publicación: 2016. Páginas: 179 p. ISBN: 9788498806014.

- Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales: OHSAS 18001 – Directrices OIT para su integración con “*Calidad*” y “*Medioambiente*”. Autor: Rubio Romero, Juan Carlos. Editor: Ediciones Díaz de Santos, S.A. Fecha de publicación 2002. Páginas: 221 p. ISBN: 84-7978-525-X.
- Gestión de la Prevención de Riesgos. Autor: Prado López, Josefina. Editor: Roble. Fecha de publicación: 2016. Páginas: 277 p. ISBN: 9788416592968.
- Manual para el análisis de la gestión de Prevención de Riesgos Laborales: Auditorías internas. Autor: Salinas Garrido, Rafael. Editor: FREMAP. Fecha de publicación: D.L. 2010. Páginas: 109 p.
- La rentabilidad de la Prevención de Riesgos Laborales: Evaluación y optimización de costes. Autor: Gracia Camón, Diego. Editor: CAEB. Fecha de publicación: D.L. 2014. Páginas: 79 p.
- Marco normativo y gestión de la Prevención de Riesgos Laborales. Autor: Núñez González, Cayetano. Editor: Tirant lo Blanch. Fecha de publicación: D.L. 2016. Páginas: 141 p. ISBN:9788491196044.
- Manual de Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales. Autor: García González, Guillermo. Director de la publicación y autor. Editor: Tirant lo Blanch. Fecha de publicación: 2015. Páginas: 502 p. ISBN: 9788490869055.

Asimismo se ha publicado una abundantísima normativa, tanto anterior a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (PRL) como posterior a la misma y se han editado multitud de publicaciones y escritos procedentes tanto de Organismos Internacionales, como de Entidades Públicas y privadas, centros de formación, asociaciones empresariales, sindicatos y Mutuas de Accidentes de Trabajo entre otros, en los que se han afrontado diferentes aspectos relacionados con el área Preventiva-Laboral, unas veces de forma general y de conjunto, y otras centradas en contenidos específicos, sectoriales, etc. Entre todos ellos cabe destacar el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), cuyo catálogo de publicaciones constituye el referente más importante de nuestro país en este terreno.

Sin embargo, después de un estudio previo del estado actual, basado en muchos de los documentos disponibles y en una experiencia personal de más de 30 años en el área Preventiva-Laboral, en el que he asumido responsabilidades de gestión como Jefe de Prevención de Riesgos Laborales del Grupo Telefónica, y posteriormente he continuado mi labor como consultor y auditor, así como Profesor Colaborador de la Universidad Politécnica de Cataluña, siempre dentro de este campo, he considerado que podría ser de utilidad llevar a cabo un estudio integral, centrado en el recorrido que ha seguido la Prevención de los Riesgos Laborales unida al concepto de trabajo, desde sus orígenes, así como en la forma en la que ha evolucionado su toma en consideración, teniendo muy en cuenta todo aquello que ha afectado directamente a nuestro país y al entorno en el que nos hemos movido, y con el que hemos estado íntimamente comprometidos, tanto en el ámbito jurídico y normativo, como técnico y de gestión.

Todo ello debería permitir que, partiendo de una visión crítica-constructiva de conjunto y lo más amplia posible, se puedan identificar los aspectos positivos, al tiempo que concretar otros que pudieran considerarse negativos, unos novedosos y otros no suficientemente superados y que por lo tanto perduran en el ámbito Preventivo-Laboral, con una notable incidencia en la toma de decisiones, extrayendo por último conclusiones y aportando iniciativas y propuestas de mejora, sobre postulados concretos suficientemente identificados y definidos previamente, y todo ello apoyado en una amplia documentación.

- INTRODUCCIÓN, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA

1. Introducción.

La evolución del ser humano ha estado unida a la búsqueda constante de soluciones, relacionadas con la mejora de su forma de vida y de la de sus congéneres, a través de la aplicación de procedimientos y de formas, que han ido más allá del mero hecho de asegurar la simple supervivencia. Esto le ha llevado a realizar una serie de actividades tanto individuales como colectivas y tanto físicas como intelectuales, que le han obligado a enfrentarse a las dificultades y a superar las incertidumbres y los riesgos que llevaban aparejadas, lo que le ha permitido desarrollarse. Hoy en día, estas actividades están íntimamente relacionadas con el concepto de **“trabajo”**, pudiendo considerarse que el trabajo en sus dos vertientes, física e intelectual, es una de las bases más importantes sobre las que se asienta lo que definimos como **“sociedad de progreso”**.

Íntimamente unido a lo anterior, aparece lo que hemos dado en denominar el **“medio laboral”**, que se ha configurado, además de cómo el mayor entramado en el que se asientan los instrumentos de producción y de creación de riqueza, como el más importante espacio, dentro del cual las personas tratan de conseguir los recursos necesarios para asegurar la subsistencia física.

Si consideramos el progreso como un resultado natural del crecimiento positivo de las sociedades, que va unido al crecimiento de los individuos como seres humanos en todos sus facetas, debemos entender la enorme influencia que el medio laboral tiene en las personas que lo configuran, es decir, en los trabajadores, dado que permanecen en este entorno al menos durante un tercio de su vida diaria y durante un periodo muy dilatado de tiempo, que coincide con el tramo de su existencia, denominado **“vida laboral”**, en el que se desarrollan los sucesos y los cambios más importantes.

Por lo tanto, este entorno no sólo se constituye como una herramienta esencial de producción y de riqueza, sino que tiene una enorme incidencia sobre la manera en que las personas cubren sus necesidades creativas y de aprendizaje, así como sobre los

condicionantes y los retos que deben afrontar, derivados de su adaptación a cuanto les rodea, tales como la aceptación de normas, de nuevas responsabilidades, o de una jerarquía, así como los relacionados con la coincidencia y la colaboración obligadas con otros seres humanos, con los que ineludiblemente debe convivir, y todo esto unido a la necesidad de conocer y desenvolverse en un medio físico muchas veces hostil, en el que se encuentra expuesto a una serie de riesgos que pueden afectar a su integridad física y psicológica.

No obstante debe tenerse en cuenta, que el punto en el que hoy nos encontramos es el resultado de un proceso que, desde tiempos ancestrales, ha ido evolucionando durante siglos, precisando de grandes transformaciones estructurales, políticas y económicas, pero muy especialmente de todo aquello relacionado con el pensamiento social, tanto individual como colectivo, por lo que para poder comprender muchos de los factores y condicionantes presentes aun en la actualidad, es imprescindible atender a las distintas fases sobre las que se ha ido desarrollando este recorrido, y a las circunstancias históricas, las iniciativas y los grandes movimientos que han provocado los diferentes cambios en cada uno de los sucesivos espacios temporales.

De todo ello se desprende la necesidad de estudiar y analizar tanto el entorno laboral y su evolución histórica, como los riesgos a los que pudieran estar expuestos los trabajadores, y la consiguiente preocupación por evitar los aspectos negativos que pudieran llevar aparejados, siendo una de las mayores preocupaciones a las que se enfrenta hoy la sociedad, debido a las enormes pérdidas sociales y económicas que se derivan de la actualización de estos riesgos, cuya consecuencia directa son las enfermedades y los accidentes de trabajo.

Hoy podría decirse, que es posible medir el nivel de desarrollo integral de una sociedad, tomando como referente las condiciones en las que se realiza la actividad en el medio laboral y los consiguientes criterios de protección referidos a la Salud de los Trabajadores dentro de este medio. Por esta razón, la tendencia en los países más desarrollados ha sido la de establecer Normas y procedimientos, que dirijan y controlen la forma en la que se realiza el trabajo, de manera que pueda garantizarse su desarrollo,

haciendo compatibles los conceptos de producción y de seguridad, partiendo de tres pilares fundamentales:

- La dignificación del concepto de trabajo.
- La promulgación de Normas dirigidas a proteger la integridad intelectual y física de las personas en el ámbito laboral.
- La implantación de procedimientos de gestión y de control, que establezcan un correcto funcionamiento de la actividad laboral, integrando “*Criterios Preventivos*” en la gestión, dirigidos a garantizar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores.

En este contexto, adquiere una enorme importancia la necesidad de contar con un “*Sistema de Gestión Preventiva*”, adaptado a la especificidad de la actividad que se desarrolla y suficientemente integrado en los sistemas generales de gestión de cada empresa o sector empresarial, dado que permite tanto marcar objetivos y definir unos procedimientos de trabajo adecuados a las condiciones en las que debe desarrollarse la actividad laboral, como establecer los consiguientes mecanismos de control, de manera que pueda analizarse periódicamente la evolución de los objetivos marcados, posibilitando que la toma de decisiones se realice sobre bases lo más sólidas posibles.

Dicho esto, si bien es verdad que en una parte muy importante de países, existe una legislación específica dirigida a regular las condiciones de Seguridad y Salud, en las que debe realizarse la actividad laboral, es decir, a normalizar la Prevención de los Riesgos Laborales (PRL), se evidencia que el nivel de desarrollo de esta legislación ha ido parejo al nivel de modernización de cada uno de ellos, pudiendo observarse que, en el espectro mundial, existe una clara coincidencia entre los países que cuentan con legislaciones más sólidas y completas en este terreno y los países más avanzados en las vertientes económica y social.

No obstante no deberíamos olvidar, que si en buena lógica todo lo anterior debería representar un ejemplo que marcara la dirección a seguir, en el nuevo entorno económico mundial, sometido a continuos cambios y basado cada vez más en criterios de globalización, se asientan países que fundamentan su economía en la producción y en la exportación de productos a bajo precio, en muchos casos a costa de las condiciones de trabajo y de la Seguridad y Salud de sus trabajadores. Tanto los riesgos

que asumen los trabajadores de estos países, producto en gran parte de los encargos de empresas deslocalizadas de países desarrollados, como la competencia desleal que representa para el sistema económico mundial, son cada vez más difíciles de justificar en todas sus vertientes, y están teniendo, además, una influencia desestabilizadora de primer orden para los países en los se ha entendido, que el desarrollo y el crecimiento económico deben estar unidos al desarrollo integral del ciudadano y por ende al del trabajador, con el riesgo de modificar criterios que se consideraban sólidos y esenciales.

Por esta razón parece evidente que, dentro de la forma de organización de una sociedad, deben establecerse políticas preventivas en el ámbito laboral, que integren tanto las líneas maestras sobre las deben asentarse estas políticas, las Normas sobre las que debe diseñarse esta actividad y los dispositivos de seguimiento que garanticen su cumplimiento, como los procedimientos de análisis y de estudio, tanto de carácter general como específicos y de los instrumentos que deben aplicarse, esenciales para poder contar con una visión global de la evolución de estas políticas, lo que posteriormente permitirá que las decisiones que se tomen se encuentren alineadas y adaptadas a los resultados obtenidos a la vista de los objetivos fijados.

En este sentido, desde las distintas administraciones de muchos de los países, se ha visto la necesidad de establecer tanto mecanismos de inspección y de control, como de análisis de los resultados alcanzados en distintos periodos de tiempo, de manera que puedan llevarse a cabo actuaciones de seguimiento, y realizar estudios comparativos tanto por sectores de producción, como por zonas geográficas, permitiendo asimismo analizar tanto la evolución como la tendencia sufrida en el tiempo, de la calidad y del número de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, comparando los períodos sobre los que se realizan estos estudios.

Al mismo tiempo y en el mismo sentido, distintos Organismos supranacionales o interestatales, entre los que destacan la Organización Internacional del Trabajo - Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (OIT-CIS), la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (EU-OSHA), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND), la Occupational Safety & Health Administration (OSHA de EE.UU.), la American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH de EE.UU.), el Instituto Nacional para la Seguridad y Salud

Ocupacional (NIOSH de EEUU), la Organización Panamericana de la Salud (PAHO/WHO), la Asociación Latinoamericana de Seguridad e Higiene en el Trabajo (ALASEHT) o la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), entre otros muchos, realizan estudios periódicos sobre la evolución de estos mismos parámetros, particularizándolos tanto por zonas geográficas como por países y sectores de actividad, con el objetivo de que puedan servir de referente y permitan establecer un estado de situación comparativo en cada uno de los casos.

El objetivo que se persigue con los diferentes informes, no puede ser otro que el de servir de referencia, a la hora de establecer la dirección en la que deben ir las decisiones que deben adoptarse, dirigidas a configurar unas políticas preventivas concretas. De ello se desprende la importancia de estos informes dado el poder de influencia que tienen.

No obstante hasta la fecha, los distintos estudios sobre la evolución de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, se han venido elaborando a través de la comparación de los resultados obtenidos, valorándolos en función del aumento o de la reducción del número y de la calidad de los accidentes y de las enfermedades profesionales, que se han producido en la práctica, dentro de los períodos de análisis sobre los que se ha realizado el seguimiento. Sin embargo, si bien estos resultados tienen la virtud de poder contar con datos numéricos concretos, de ellos no es posible extraer una evaluación sobre los niveles de la aplicación de los “*Criterios Preventivos*”, basados en la actuación sobre los “*riesgos evitables*” dentro del campo laboral y por lo tanto sobre el nivel de bondad de la actuación preventiva. Esto es debido a que no quedan recogidos muchos casos de exposición al riesgo, que o bien no han tenido consecuencias lesivas o éstas aparecen muy lejanas en el tiempo. Por otra parte algunos datos reflejados por el actual sistema, referentes a la gravedad, no se corresponden en muchas ocasiones con la situación de riesgo a la que se visto expuesto el trabajador y en otras son consecuencia de actuaciones no controlables por el gestor.

En definitiva lo que se pone en cuestión en este caso, no es la veracidad de los resultados numéricos estadísticos sobre los que se asienta la metodología actual, sino si responden o no al objetivo principal, que no es otro que el de evitar que se produzcan los hechos lesivos, es decir, el de establecer un sistema que tenga como objetivo, prever los mecanismos de producción de las consecuencias negativas derivadas de la

actividad laboral y así evitarlos en el origen, por lo que el análisis que debería realizarse y por el que posteriormente se valoraría la bondad de la gestión, debería centrarse en este postulado.

A la vista de lo anterior se puede afirmar, que la evaluación de una gestión basada en el diagnóstico previo de una situación y en la definición de unos objetivos alcanzables, al servicio de los cuales se establecerían unos recursos, no debería realizarse a través de un sistema que incluye factores que o bien no se controlan en toda su amplitud, o bien se encuentran fuera de su ámbito de actuación o bien no tienen en cuenta circunstancias que en la práctica desvirtúan los resultados.

Lo anterior justifica ampliamente la exigencia de realizar una revisión, del estado de situación en el que se encuentra la Prevención de los Riesgos Laborales, a través de un análisis de su recorrido histórico, de la manera en la que se lleva a cabo la “*Gestión Preventiva*”, así como de los mecanismos de control establecidos, y particularmente en lo que se refiere a nuestro país. Todo ello constituye la base sobre la que se asienta la protección en el trabajo en todas sus formas, y por consiguiente de las personas que lo llevan a cabo, que son el elemento esencial sobre el que debe pivotar una “*sociedad de progreso*”. En todos estos aspectos se centrará el contenido del presente trabajo.

2. Definición de objetivos.

En línea con lo recogido anteriormente en la introducción, los objetivos que se persiguen con el presente trabajo son los siguientes:

- En primer lugar analizar, desde un punto de vista crítico constructivo, la evolución en el tiempo y las bases sobre las que se ha ido apoyando la Prevención de los Riesgos Laborales, atendiendo especialmente a los siguientes apartados:
 - El concepto de trabajo.
 - El concepto de PRL.
 - La normativa reguladora.
 - La “*Gestión Preventiva*”.
 - Los medios de control establecidos sobre los “*Sistemas de Gestión*” de la Prevención de Riesgos Laborales.

Tanto el conocimiento de la evolución sufrida por estos conceptos a lo largo del tiempo, como su definición actual, permitirán conocer algunos aspectos del sistema que pudieran considerarse críticos, establecer las bases que fundamentan el presente trabajo y comprender mejor los postulados que contiene.

- En segundo lugar, conseguir una mejor definición de los procedimientos, sobre los que se basan los Sistemas de Gestión, así como de los mecanismos de análisis y de control vigentes, de manera que tanto los objetivos que se marquen como la toma de decisiones, no sólo tengan en cuenta los resultados numéricos obtenidos, sino que también se encuentren adaptados a los “*Criterios Preventivos*” y de control de los riesgos a los que pretenden servir.
- En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, realizar y justificar aportaciones y/o modificaciones, encaminadas a establecer nuevas estrategias, relacionadas con la “*Gestión Preventiva*” y con sus controles, partiendo de la base de que la bondad de la acción preventiva, no debe medirse sólo por los niveles de implantación de un modelo determinado de gestión o por las consecuencias que ha tenido, tomando como factor indicativo el aumento o disminución del número de casos lesivos, sino por los “*Criterios Preventivos*” sobre los que se basa, dado que estos criterios serán los que deben marcar la acción preventiva y la dirección correcta de actuación que deberá prevalecer en el tiempo.

3. Estructura.

El presente trabajo se ha estructurado a través de un estudio descriptivo y de un proceso analítico lógico, que comienza con la definición y la concreción de los conceptos básicos que se han utilizado, para posteriormente realizar un escrupuloso análisis del estado de situación de cada uno de los apartados que desarrollan los objetivos, incluyendo una propuesta de valoración de la bondad del sistema de control de la “*Gestión Preventiva*”, basada en el citado análisis y en su posible adaptación a los criterios establecidos previamente, para finalizar con una evaluación final en un apartado de conclusiones, de manera que se cubren todas las etapas del proceso analítico.

4. Palabras y expresiones clave.

Trabajo, Prevención de Riesgos Laborales (PRL), Cultura Preventiva, Derecho a la Salud, Salud Laboral, entorno laboral, Criterios Preventivos, Gestión Preventiva, Calidad, Mejora Continua, normativa reguladora, sistemas de inspección y de control.

**- NORMATIVA REGULADORA Y REFERENCIAS
LEGISLATIVAS**

- **NORMATIVA REGULADORA Y REFERENCIAS LEGISLATIVAS**

A continuación se relaciona la normativa que ha sido analizada o consultada, ha servido de referencia o ha sido citada a lo largo de la elaboración del presente trabajo.

1. Referencias legislativas en el ámbito español.

- Anterior al año 1900.

- 1- Leyes de Indias: Conjunto de Leyes promulgadas por los monarcas españoles entre los años 1562 y 1680, dirigidas a regular la vida social, política y económica en los territorios americanos de ultramar bajo la soberanía española.
- 2- Edicto del rey Carlos III de 3 de diciembre de 1778, sobre el modo seguro de formar andamios en las obras públicas.
- 3- Orden Real de 26 de mayo de 1790, que declaró libre el ejercicio de las industrias y decretó la plena libertad para la instalación de talleres, al tiempo que prohibía y penaba la intervención de terceros en la relación trabajador-patrono.
- 4- Ley adoptada por las Cortes de Cádiz los días 2 y 6 de diciembre del año 1836, por la que se acuerda la supresión de los gremios.
- 5- Ley de minas de 6 de julio de 1859.
- 6- Decreto Ley sobre minería de 29 de diciembre de 1868.
- 7- Ley de 24 de julio 1873, sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros (Ley “*Benot*”).
- 8- Real Decreto el 5 de diciembre de 1883, por el que se crea la Comisión de Reformas Sociales.
- 9- Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877: Aprobada por las Cortes el 29 de diciembre del año 1876, bajo el reinado de Alfonso XII.
- 10- Real Decreto el 5 de diciembre de 1883: Creación de la Comisión de Reformas Sociales.
- 11- Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último, modificado en sus contenidos por Ley 11/1981 de 13 mayo, por Ley 21/1987, 11 noviembre, por L.O. 1/1996, 15 enero y por Ley 15/2015, de 2 de julio (Vigente hasta el 30 de Junio de 2017).

12- Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897 (Ministerio de Fomento). desarrollado por la Instrucción de 10 de marzo de 1898, tanto en los aspectos referentes a su funcionamiento y a su financiación, como a la organización administrativa de las funciones de inspección.

- Años 1900 al 1924.

13- Ley Dato o Ley sobre Accidentes de Trabajo. publicada el 31 de enero de 1900, en la GACETA DE MADRID, órgano oficial que precedió al actual Boletín Oficial del Estado.

14- Real Decreto de 28 de julio de 1900, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley sobre Accidentes de Trabajo de 31 de enero de 1900.

15- Real Decreto de 2 de agosto de 1900, por el que se establece un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo.

16- Real Decreto de 28 de agosto de 1900, por el que se fijan las condiciones en que las sociedades de seguros pueden sustituir a los patronos en caso de accidentes de trabajo.

17- Real Decreto de 23 de abril de 1903: Creación del Instituto de Reformas Sociales (IRS).

18- Real Decreto de 12 enero 1904, por el que se aprueba la Instrucción General de Sanidad.

19- Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el primer Reglamento regulador de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

20- Real Orden de 24 de enero de 1907 que complementó el Reglamento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

21- Ley del 27 de febrero de 1908: Creación del Instituto Nacional de Previsión (INP).

22- Real Decreto del Ministerio de Fomento, de 28 de enero de 1910, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Minera.

23- Real Decreto-Ley de 11 de marzo de 1919: Implantación del Seguro Obligatorio del Retiro Obrero.

24- Real Decreto de 18 de marzo de 1919, sobre el seguro de paro forzoso. Reglamento de 31 de marzo de 1919.

25- Real Decreto 5 de octubre de 1919, por el que obliga a los navieros a asegurar a sus dotaciones contra accidentes de mar.

26- Real Decreto de 21 de abril de 1922, por el que se aprueba el Reglamento Provisional para el Servicio de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

27- Ley de accidentes de trabajo de 10 de enero de 1922.

28- Real Orden de 23 de Enero de 1923, sobre instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios.

- Años 1925 al 1949.

29- Real Decreto Ley de 4 de julio de 1925: Primera Ley de Minas contemporánea.

30- Real Orden de 6 de julio de 1925, por la que se aprueba el Reglamento sanitario de las vías férreas.

31- Real Orden del 17 de noviembre de 1925, por la que se aprueba el Reglamento y Nomenclador de Establecimientos Incómodos, Insalubres y Peligrosos, determinando las formalidades para la concesión de licencias y las normas de clasificación e imposición a dichos establecimientos de las condiciones precisas para autorizar su funcionamiento.

32- Decreto de 22 de marzo de 1929, por el que establece el Seguro Obligatorio de Maternidad. Entrada en vigor el 1 de octubre de 1931.

33- Decreto del Gobierno provisional de la República de 25 de mayo de 1931 y Reglamento de 30 de septiembre del mismo año, por el que se crea la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, dependiente del Instituto Nacional de Previsión y con personalidad jurídica propia.

34- Decreto de 12 de junio de 1931, por el que se extiende la aplicación de la Ley sobre Accidentes de Trabajo a todos los trabajadores de la agricultura.

35- Decreto de 12 de junio de 1931, elevado a Ley en 9 de septiembre siguiente y su Reglamento de 25 de agosto del mismo año, así como los preceptos correspondientes del texto refundido de 8 de octubre de 1932. Sobre la regulación del Reglamento de accidentes de trabajo.

36- Ley de accidentes de trabajo en la industria, de 4 de julio de 1932.

37- Ley de accidentes del trabajo. Texto refundido de la Ley de 4 de julio de 1932 aprobado por Decreto de 8 de octubre de 1932.

38- Ley de 8 de octubre de 1932 y el artículo 140 de su Reglamento de 31 de enero del año 1933: Fundación de la Caja Nacional de Accidentes de trabajo.

39- Ley de 4 de julio de 1932 y Decretos de 8 de octubre de 1932 y de 31 de enero de 1933: Obligatoriedad del aseguramiento por parte del empresario contra los riesgos de accidentes de trabajo.

- 40-** Decreto de 31 de enero de 1933, adicionado por el de 26 de julio de 1934 y modificado por Decreto de 15 de junio de 1938 por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Accidentes del trabajo en la Industria.
- 41-** Decreto 23 agosto 1934. Minas. Por el que se aprueba el Reglamento de Policía Minera y metalúrgica. (Gaceta de Madrid Num. 241). Modificado por corrección de errores por Decreto 16 Septiembre 1934 (Gaceta de Madrid Núm. 259).
- 42-** Ley 15 de diciembre del año 1939, por la que se crea el Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo.
- 43-** Ley del 18 de julio de 1938, Reglamento del 20 de octubre de 1938 y demás disposiciones complementarias: Subsidio familiar.
- 44-** Decreto y Reglamento de 15 abril 1939 (texto refundido): Subsidio al combatiente.
- 45-** Ley de 1 de septiembre de 1939, por la que se establece el subsidio de vejez.
- 46-** Orden de 31 de enero de 1940 del Ministerio del Trabajo, por la que se aprueba el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 47-** Decreto de 13 de julio de 1940 por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
- 48-** Orden de 7 de marzo de 1941 del Ministerio de Trabajo, por la que se establecen las Normas para la prevención e indemnización de la neumoconiosis-silicosis (modificada por el Decreto 792/61 de 13/4/1961 que organizaba el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la Orden de 9/6/1962 que lo reglamentaba.
- 49-** Decreto de 8 de mayo de 1942, que organiza la inspección e intervención en los servicios de ferrocarriles, tranvías y trolebuses.
- 50-** Ley de 14 de diciembre de 1942: Implantación del Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE).
- 51-** Ley de 10 de febrero de 1943, por la que se instaura el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria.
- 52-** Decreto de 7 de julio de 1944, sobre Ordenación de la Facultad de Medicina.
- 53-** Nueva Ley de minas de 19 de julio de 1944.
- 54-** Orden Ministerial de 6 de septiembre de 1944, sobre nuevas Normas de inspección de servicios de ferrocarriles, tranvías, trolebuses y servicios de transporte por carretera.

55- Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de septiembre de 1944, sobre creación de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

56- Ley de 17 de julio de 1945 (Fuero de los Españoles), modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y aprobada por Decreto 779/1967, de 20 de abril.

57- Orden de 3 de abril de 1946, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba la reglamentación de trabajo en las industrias de la construcción y obras públicas.

58- Orden de 16 de enero de 1948 del Ministerio de Trabajo, por la que se crea la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.

59- Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849, que regula los Establecimientos de Beneficencia.

- Años 1950 al 1974.

60- Decreto de 3 de febrero de 1950, por el que se integra el Instituto Nacional de Medicina Higiene y Seguridad del Trabajo en el Instituto Nacional de Previsión (INP).

61- Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, por la que se deroga el Reglamento y nomenclador de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos y se redactan sustanciales reformas que recogen nuevas indicaciones sobre la calificación de las industrias, incluyendo además las posibles afectaciones al vecindario de las poblaciones en las que se encontraban radicadas.

62- Decreto-Ley de 22 de octubre de 1951, sobre creación de la Junta de Energía Nuclear (JEN).

63- Decreto de 20 de diciembre de 1951 por el que se resuelve el conflicto surgido entre los Ministerios de Trabajo en Industria y Comercio con motivo de las facultades que poseen los Ingenieros de Minas y los Inspectores de Trabajo para vigilar el cumplimiento de la legislación social.

64- Orden Ministerial de 20 de Mayo de 1952, por la que se aprueba el Reglamento de Seguridad de la Construcción.

65- Orden de 10 de junio de 1952 (Mº. Ejército D. O. núm. 145) y Orden de 10 de octubre de 1952 (Mº. Aire, B. O. Aire, núm. 120): Extensión del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas al ámbito de ambos ejércitos.

66- Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, por el que se crea el Régimen Especial de los seguros agropecuarios.

- 67-** Orden del ministerio de trabajo de 10 de diciembre del año 1953, por la que se modifica el artículo 16 del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas del año 1952, referido al uso de cinturón de seguridad y a los anclajes en los trabajos en cubiertas y tejados.
- 68-** Orden del ministerio de trabajo de 10 de diciembre del año 1953, por la que se modifica el artículo 115 del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas del año 1952, referido al uso de cables, cadenas y cuerdas en los aparatos de elevación y transporte.
- 69-** Orden del ministerio de trabajo de 20 de enero de 1956 por la que se derogan los artículos 100 a 105, del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas del año 1952, por la entrada en vigor del Reglamento de higiene y seguridad en los trabajos realizados en cajones de aire comprimido.
- 70-** Decreto de 22 de junio de 1956 - Texto refundido regulador de la Ley y del Reglamento de accidentes de trabajo.
- 71-** Decreto de 21 de agosto de 1956, por el que se crean y organizan los Servicios Médicos de Empresa.
- 72-** Decreto de 22 de diciembre de 1956, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa.
- 73-** Orden de 31 de mayo de 1957, por la que las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias (C.O.S.A.), pasan a ser Organismos colaboradores del INP con el fin de gestionar las afiliaciones y cotizaciones de los seguros sociales cubiertos por la MNPA.
- 74-** Decreto de 14 de junio de 1957 por el que se intensifica el propósito oficial de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Social.
- 75-** Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se regulan los trabajos prohibidos a la mujer y a los menores.
- 76-** Decreto de 18 de octubre de 1957 y Orden de 30 de marzo de 1958, por la que se desarrolla el Decreto de 18 de octubre último, sobre extensión del mismo a los trabajadores agropecuarios calificados como eventuales en el Censo Laboral Agrícola.
- 77-** Orden Ministerial de 8 de abril de 1959, que regula la Organización de los Servicios Médicos de la Empresa (OSME).
- 78-** Decreto 1036/1959, de 10 de junio, sobre la reorganización de los Servicios Médicos de Empresa.
- 79-** Ley de minas de 6 de julio de 1859.

- 80-** Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de noviembre de 1959, por la que se aprueba el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa, en aplicación del Decreto 1.036/1959, de 10 de junio del mismo año, sobre reorganización de los Servicios Médicos de Empresa.
- 81-** Decreto 2540/1960, de 22 de diciembre, ventilación en las minas.
- 82-** Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el aseguramiento de las enfermedades profesionales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.
- 83-** Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.
- 84-** Orden de 28 de marzo de 1962, por la que se modifica el Reglamento de la Organización de los Servicios Médicos de la Empresa (OSME).
- 85-** Decreto 1466/1962, de 22 de junio, por el que se modifica y amplía el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica en sus disposiciones en materia de explosivos.
- 86-** Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
- 87-** Orden de 15 de marzo del año 1963, del Ministerio de la Gobernación por la que se aprueban las Instrucciones complementarias para la aplicación del “Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”.
- 88-** Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la Seguridad Social. Texto articulado aprobado por el Decreto 907/1966 de 21 de abril (Ley de Seguridad Social-1966), entrando en vigor en el mes de enero del año 1967.
- 89-** Decreto 416/1964, de 6 de febrero, sobre instalaciones eléctricas en minería.
- 90-** Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.
- 91-** Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprueba el texto articulado de la Ley 193/1963, de 21 de diciembre, de bases de la Seguridad Social.
- 92-** Ley 38/1966 de 31 de mayo que establece el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS).
- 93-** Decreto 2991/1967, de 14 de diciembre, sobre ventilación de locomotoras de combustión interna.
- 94-** Ley 25/1968, de 20 de junio, modificando los artículos 9 y 16 de la Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.

- 95-** Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de los Empleados de Hogar.
- 96-** Orden del 7 de Abril de 1970 sobre formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- 97-** Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de agosto de 1970 por la que se aprueba la Ordenanza de Trabajo de la Construcción, Vidrio y Cerámica, modificada por la Orden de 27 de julio de 1973.
- 98-** Decreto 2891/1970, de 12 de septiembre, por el que se constituye el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- 99-** Orden de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 100-** Decreto 432/1971, de 11 de marzo, por el que se regulan la constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 101-** Decreto 2121/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
- 102-** Decreto 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
- 103-** Decreto 2869/1972, de 21 de julio, por el que se aprueba el primer Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas.
- 104-** Orden del Ministerio de Trabajo de 27 de julio de 1973, por la que se aprueban las modificaciones de determinados artículos de la Ordenanza de Trabajo de la Construcción, Vidrio y Cerámica, de 28 de agosto de 1970.
- 105-** Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.
- 106-** Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión.
- 107-** Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- Años 1975 al 1999.

- 108-** Real Decreto 1754/1976, de 6 de febrero, sobre Reglamento Nacional para los Transportes de Mercancías Peligrosas.
- 109-** Real Decreto 2101/1976, de 10 de agosto, sobre aplicación del Reglamento Nacional para los Transportes de Mercancías Peligrosas.

- 110-** Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se crea el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- 111-** Orden de 9 de Marzo de 1977 por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.
- 112-** Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. (Jefatura del Estado, BOE de 30 de abril de 1977).
- 113-** Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio desarrollado y perfeccionado por el Real Decreto 320/1978, de 17 de febrero crea las Cámaras Agrarias como corporaciones de derecho público amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado.
- 114-** Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado: Creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.
- 115-** Real Decreto 1995/1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social.
- 116-** Real Decreto 2857/1978 de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.
- 117-** Real Decreto-Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el empleo, que deroga la Ley de 27 de febrero de 1908, por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión (INP).
- 118-** Constitución Española de 1978: Capítulo 3º del Título I y Título VIII artículos 40.2. y artículos 43 y 49.
- 119-** Real Decreto 1999/1979, de 29 de junio, por el que se da una nueva redacción al Reglamento Nacional de Mercancías Peligrosas.
- 120-** Real Decreto 2474/1979, de 14 de septiembre, sobre régimen económico de las Cámaras Agrarias.
- 121-** Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. BOE N.º. 243, de 10 de octubre de 1979, páginas 23564 a 23570.
- 122-** Ley 15/1980 de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN).
- 123-** Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961. B.O.E. N.º. 153, de 26 de junio de 1980.

- 124-** Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
- 125-** Real Decreto 1661/1982, de 25 de junio, por el que se declaran de aplicación a todos los buques y embarcaciones mercantes nacionales los preceptos del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, 1974, y su protocolo de 1978 (nuevo texto).
- 126-** Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.
- 127-** Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Artículo 262. (Revisión vigente desde 06 de Diciembre de 2015).
- 128-** Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación.
- 129-** Real Decreto 2001/1983, de 28 de julio, sobre regulación de la jornada de trabajo, jornadas especiales y descansos.
- 130-** Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre por el que se aprueba el Estatuto del minero.
- 131-** Real Decreto 1723/1984, de 20 de junio, por el que se da nueva redacción del Real Decreto 1999/1979, de 29 de junio, sobre el Reglamento Nacional del Transporte de Mercancías Peligrosas.
- 132-** Orden ministerial de 29 de noviembre de 1984, del Ministerio del Interior por la que se aprueba el manual de autoprotección. Guía para desarrollo del plan de emergencia contra incendios y de evacuación de locales y edificios.
- 133-** Orden de 25 de enero de 1985 por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 134-** Real Decreto 863/1985, de 2 de abril: Reglamento General de Normas básicas de seguridad minera, rectificado por corrección de errores.
- 135-** Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
- 136-** Real Decreto 1424/1985 de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio Doméstico.
- 137-** Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Aparatos de Elevación y Manutención.

138- Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.

139- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, por la que se configura el Sistema Nacional de Salud. (No lo crea).

140- Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.

141- Instrumento de ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986. Jefatura del Estado BOE de 3 de julio de 1987.

142- Orden de 27 de junio de 1989 por la que se establecen las Normas reguladoras de las pruebas selectivas para el acceso a plazas de Formación Sanitaria Especializada.

143- Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo.

144- Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes.

145- Real Decreto 84/1990 de 19 de enero, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por el que se da nueva redacción a los artículos 1, 4, 6 y 8 del Real Decreto 555/1986 de 21 de enero y se modifican parcialmente las tarifas de honorarios de los Arquitectos aprobadas por Real Decreto 2512/1997 de 17 de junio y de aparejadores y Arquitectos Técnicos aprobadas por Real Decreto 314/1979 de 19 de enero.

146- Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

147- Declaración unilateral española en aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia. (Ministerio de Asuntos Exteriores, BOE de 16 de noviembre de 1990).

148- Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen directrices generales sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional.

149- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

150- Orden de 19 de abril de 1994 (ITC 04.06.05), por la que se aprueban determinadas Instrucciones Técnicas Complementarias relativas a los capítulos IV y V del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.

- 151-** Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.
- 152-** Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.
- 153-** Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.
- 154-** Real Decreto 1561/1995, de 21 de septiembre sobre jornadas especiales de trabajo.
- 155-** Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- 156-** Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.
- 157-** Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- 158-** Ley Orgánica 3/1996, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
- 159-** Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 160-** Real Decreto 2177/1996, de 4 de Octubre de 1996, por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación "NBE CPI/96".
- 161-** Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).
- 162-** Real Decreto 485/1997, 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el trabajo.
- 163-** Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo.
- 164-** Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.
- 165-** Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.
- 166-** Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

167- Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.

168- Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el RD 39/1997, en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, de autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y de autorización de las entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de PRL.

169- Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca.

170- Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

171- Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la Seguridad y la Salud de los Trabajadores en las actividades mineras.

172- Orden de 14 de octubre de 1997 por la que se aprueban las normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas.

173- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en las obras de construcción.

174- la Ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

175- Orden Ministerial de 12 de febrero de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre el ejercicio de las funciones de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

176- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Vigente hasta el 02 de Octubre de 2016).

177- Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el reglamento de los servicios de prevención.

178- Real Decreto 928/1998 de 14 Mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

179- Instrumento de ratificación del protocolo número 11 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994. (B.O.E Nº. 152 de 26 junio 1998).

180- Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio: Adaptación de la legislación de PRL a la Administración General del Estado.

181- Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL, al ámbito de los centros y establecimientos militares.

182- Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.

183- Real Decreto 258/1999, de 12 de febrero, por el que se establecen condiciones mínimas sobre la protección de la salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar.

184- Real Decreto 768/1999, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento para el control del cumplimiento de la normativa internacional sobre seguridad marítima, prevención de la contaminación y condiciones de vida y trabajo en los buques extranjeros que utilicen puertos o instalaciones situadas en aguas jurisdiccionales españolas.

185- Real Decreto 1032/1999, de 18 de junio, por el que se determinan las normas de seguridad a cumplir por los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros.

186- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE).

187- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras.

188- Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba un nuevo Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas.

- Posterior al año 2000.

189- Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores

190- Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

- 191-** Instrumento de ratificación por parte de España del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988. B.O.E. Nº. 99, de 25 de abril de 2000.
- 192-** Real Decreto 1450/2000 de 28 de julio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.
- 193-** Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS).
- 194-** Real Decreto 309/2001, de 23 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- 195-** Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.
- 196-** Real Decreto 379/2001, de 6 de abril por el que se aprueba el Reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias MIE-APQ-1, MIE-APQ-2, MIE-APQ-3, MIE-APQ-4, MIE-APQ-5, MIE-APQ-6 y MIE-APQ-7.
- 197-** Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, que transpone la Directiva 96/29/EURATOM.
- 198-** Real Decreto 786/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (declarado nulo por la Sentencia de 27/10/2003 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).
- 199-** Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas
- 200-** Real Decreto 1161/2001, de 26 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales y las correspondientes enseñanzas mínimas.
- 201-** Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de PRL en el ámbito de la Administración General del Estado.

202- Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión.(Deroga el anterior Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, sus instrucciones técnicas complementarias y todas las disposiciones que los desarrollan y modifican).

203- Orden Circular 12/2003 del Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Dirección General de Carreteras, sobre medidas de prevención extraordinarias en obras con afectación a líneas ferroviarias.

204- Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de PRL en el ámbito de la Administración General del Estado.

205- Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud.

206- Real Decreto 836/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba una nueva Instrucción técnica complementaria «MIE-AEM-2» del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, referente a grúas torre para obras u otras aplicaciones.

207- Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios.

208- Ley 54/2003, de 12 de diciembre: Reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.

209- Decreto 8/2004 de 23 de enero, de la Comunidad Balear, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de ordenación de emergencias en las Illes Balears.

210- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.

211- Real Decreto 1595/2004, de 2 de julio, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

212- Orden Circular Nº 1/2004 del Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Dirección General de Ferrocarriles, sobre medidas a adoptar en materia de Seguridad y Salud en la construcción en el ámbito de la Dirección General de Ferrocarriles.

213- Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Contra Incendios en los Establecimientos Industriales (RSCIEI).

- 214-** Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre PRL en la Guardia Civil.
- 215-** Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicio de Prevención Ajeno.
- 216-** RD 689/2005 de 10 Junio, por el que se regula la actuación de los técnicos habilitados en materia de PRL, modificando el RD 138/2000 de 4 Febrero (Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) y RD 928/1998 de 14 Mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.
- 217-** Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.
- 218-** Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas.
- 219-** Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Disposición adicional cuadragésima séptima. Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- 220-** Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen Normas sobre PRL en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía.
- 221-** Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido. (Deroga el anterior Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo).
- 222-** Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (CTE).
- 223-** Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.
- 224-** Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.
- 225-** Ley 31/2006, de 18 de octubre, disposición final segunda, por la que se modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL.

226- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

227- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

228- Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

229- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Disposición adicional sexagésima primera.

230- Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto

231- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo (disposición adicional duodécima), para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que modifica la Ley 31/1995 introduciendo un nuevo apartado 4 en el artículo 5.

232- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

233- Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, del Ministerio de Fomento, por el que se aprueba el Reglamento sobre seguridad en la circulación de la Red Ferroviaria de Interés General.

234- La Ley 18/2007, de 4 de Julio, por la que se crea el Sistema Especial para trabajadores por Cuenta propia agrarios, con efectos de 1 de enero de 2008.

235- Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

236- Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

237- Ley 33/2007, de 7 de noviembre. Reforma de la Ley de creación del CSN.

238- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

239- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de PRL del personal militar de las FF.AA. y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa.

240- Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada, que modifica la Orden de 27 de junio de 1989 por la que se establecen las Normas reguladoras de las pruebas selectivas para el acceso a plazas de Formación Sanitaria Especializada.

241- Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea.

242- Real Decreto 1470/2008, de 5 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para su adaptación a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado.

243- Instrucción de 22 de octubre de 2008, del Consejo de Seguridad Nuclear, número IS-19, sobre los requisitos del sistema de gestión de las instalaciones nucleares Publicada en el BOE nº 270 de 8 de noviembre de 2008.

244- Real Decreto 2060/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de equipos a presión y sus instrucciones técnicas complementarias.

245- Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Artículo único. Modificación del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención

246- Real Decreto 1429/2009, de 11 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para su adaptación a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado.

247- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

248- Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, disposición final tercera que modifica el artículo 31 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio y disposición final duodécima, que modifica el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

249- Real Decreto 67/2010, de 29 de enero de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

250- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción.

251- Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

252- Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), que lo modifica.

253- Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales.

254- Real Decreto 717/2010, de 28 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

255- Instrumento de Ratificación del Protocolo número 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio, hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004. (B.O.E. Nº. 130 de 28 de Mayo de 2010).

256- Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

257- Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio (introduce el artículo 31 bis del código penal), por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, modificado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

258- Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Disposición final sexta que modifica el artículo 32 de la Ley 31/1995.

259- Orden TIN /2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas.

260- Real Decreto 1436/2010, de 5 de noviembre, por el que se modifican diversos Reales Decretos para su adaptación a la Directiva 2008/112/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica varias directivas para adaptarlas al Reglamento (CE) N° 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

261- Resolución de 5 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en relación con la aplicación del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL, en la redacción dada por la disposición final sexta de la Ley 32/2010, de 5 agosto.

262- Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la seguridad en la circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de Reconocimiento Médico de dicho personal.

263- Real Decreto 640/2011, de 9 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de PRL del Personal Militar de las FF.AA. y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa.

264- Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

265- Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

266- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social.

267- Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

268- Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

269- Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

270- Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

271- Real Decreto 345/2012 de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Competitividad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

272- Resolución de 28 de febrero de 2012, de la Dirección General de Empleo, por la que se registra y publica el V Convenio colectivo del sector de la construcción.

273- Real Decreto 882/2012, de 1 de junio, por el que se modifica el Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para su adaptación a la nueva estructura de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado.

274- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Artículo 39, por el que se modifica el artículo 30.5 de la Ley 31/1995 de PRL y se añade una Disposición adicional decimoséptima a la misma Ley.

275- Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de alta tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23. (Deroga el anterior Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación).

276- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización.

277- Orden SSI/167/2014 convocatoria pruebas selectiva, acceso 2015, formación sanitaria especializada.

278- Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el régimen jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

279- Real Decreto 598/2015, de 3 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los servicios de prevención; el Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el trabajo; el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos

relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo y el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

280- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

281- Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

282- Orden ESS/2259/2015, de 22 de octubre, por la que se modifica la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.

283- Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

284- Real Decreto 1150/2015, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

285- Orden ESS/70/2016, de 29 de enero, por la que se desarrollan las normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016.

Circulares e instrucciones de la Fiscalía General del Estado:

286- Circular de la Fiscalía General del Estado numero 5/1965 de 1 de diciembre.

287- Circular de la Fiscalía General del Estado numero 6/1975 de 1 de diciembre.

288- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 7/1991, de 8 noviembre.

289- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2001, de 9 de mayo, sobre actuación del Ministerio Fiscal en torno a la siniestralidad laboral.

290- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 11/2005, de 10 de noviembre de 2005 sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la CE.

291- Circular 4/2011 de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral. II Cuestiones Sustantivas, apartado 1.1.3 Los Servicios de Prevención y su posible responsabilidad.

292- Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del código penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

293- Instrucción de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 1/2007, de 28 de Febrero, sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y la Fiscalía General del Estado, en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud.

2. Referencias legislativas en el ámbito comunitario.

Directivas Europeas:

1- Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, sobre disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas. (Inicialmente adaptada al progreso técnico por la Séptima Directiva de la Comisión de 24 de junio de 1986, modificada en distintas ocasiones y particularmente por la Directiva 92/32/CEE del Consejo de 30 de abril de 1992, que la modifica por séptima vez, y posteriormente derogada por el Reglamento (CE) Nº 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008).

2- Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo. (Derogada por la Directiva 2000/39/CE de la Comisión de 8 de junio de 2000).

3- Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales. "Directiva "Seveso-I". (Sustituida por la Directiva 96/82/CE (Directiva "Seveso-II").

4- Directiva 82/605/CEE del Consejo, de 28 de julio de 1982 sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con una exposición al plomo metálico fue sustituida por Directiva 98/24/CE del Consejo, de 7 de abril de 1998, relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

5- Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo (segunda Directiva particular con arreglo al artículo 8 de la Directiva 80/1107/CEE). Modificada por la Directiva 2003/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de marzo de 2003.

6- Directiva 86/188/CEE del Consejo de 12 de mayo de 1986 relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos debidos a la exposición al ruido durante el trabajo. (Derogada por la Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003).

7- Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva “Marco”).

8- Directiva 89/654/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud en los lugares de trabajo. (Primera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

9- Directiva 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo. (Segunda Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

10-Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual. (Tercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

11-Directiva 90/269/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores. (Cuarta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

12-Directiva 90/270/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización. (Quinta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)

13-Directiva 90/394/CEE de 28 de junio de 1990, sobre la exposición a agentes carcinógenos. (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

14-Directiva 90/679/CEE del Consejo, de 26 de noviembre de 1990, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

15-Directiva 91/383/CEE, del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la Seguridad y Salud de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal. (Modificada por la Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007).

16-Directiva del Consejo 91/440/CEE de 29 de julio de 1991 sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios. (Modificada por la Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001).

17-Directiva 92/32/CEE del Consejo de 30 de abril de 1992 por la que se modifica por séptima vez la Directiva 67/548/CEE relativa a la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas. (Modificada y derogada por el Reglamento CLP - Reglamento (CE) nº 1272/2008 de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas).

18-Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). (Octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)).

19-Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y de Salud en el Trabajo. (Novena Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

20-Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo. (Modificada por la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014).

21-Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). (Modificada por la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). (Décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

22-Directiva 92/91/CEE del Consejo, de 3 de noviembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de Salud de los Trabajadores de las industrias extractivas por sondeos. (Undécima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)).

23-Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de salud de los trabajadores de las industria extractivas a cielo abierto o subterráneas. (Duodécima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

24-Directiva 93/103/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en el Trabajo a bordo de los buques de pesca. (Decimotercera Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

25-Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo. (Modificada por la Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007).

26-Directiva 96/82/CE del Consejo relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. (Directiva "Seveso-II"). (Modificada por la Directiva 105/2003/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y posteriormente modificada y finalmente derogada por la Directiva 2012/18/UE (Directiva "Seveso-III") del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012).

27-Directiva 96/94/CE de la Comisión de 18 de diciembre de 1996 relativa al establecimiento de una segunda lista de valores límite de carácter indicativo, mediante la aplicación de la Directiva 80/1107/CEE del Consejo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo. (Derogada por la Directiva 2000/39/CE de la Comisión, de 8 de junio de 2000.)

28-Directiva 98/24/CE del Consejo, de 7 de abril de 1998, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo (Decimocuarta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE). (Modificada por la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014). anteriormente modificada por las Directivas 2000/39/CE y 2009/161/UE, sobre los agentes químicos). (Ver modificaciones en el punto 1.2.1 del capítulo 5).

29-Directiva 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 1999 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos. (Modificada y derogada por el Reglamento CLP - Reglamento (CE) nº 1272/2008 de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas).

30-Directiva 1999/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1999, relativa a las disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas. (Decimoquinta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

31-Directiva 2000/39/CE de la Comisión, de 8 de junio de 2000, por la que se establece una primera lista de valores límite de exposición profesional indicativos en aplicación de la Directiva 98/24/CE del Consejo relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo. (Deroga la Directiva 96/94/CE de la Comisión de 18 de diciembre de 1996).

32-Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.

33-Directiva 2001/12/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/440/CEE sobre el desarrollo de los ferrocarriles comunitarios.

34-Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones). (Decimosexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

35-Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido) (decimoséptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

36-Directiva 2003/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de marzo de 2003 que se modifica la Directiva 83/477/CEE del Consejo sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.

37-Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (Sexta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo).

38-Directiva 2004/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos). (Decimoctava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

39-Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales). (Decimonovena Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

40-Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE, 91/383/CEE, 92/29/CEE y 94/33/CE del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica.

41-Directiva 2008/112/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 que modifica las Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE y 1999/13/CE del Consejo y las Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2004/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo para adaptarlas al Reglamento (CE) nº 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

42-Directiva 2012/18/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de julio de 2012 relativa al control de los riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas. (Modifica y ulteriormente deroga la Directiva 96/82/CE).

43-Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de Salud y Seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos). (Vigésima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

44-Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que modifica las Directivas 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE del Consejo (esta última anteriormente modificada por las Directivas 2000/39/CE y 2009/161/UE), sobre los agentes químicos).

Observaciones:

Las Directivas europeas sobre Salud y Seguridad en el Trabajo Pueden consultarse en la página de la Agencia Europea para la Salud y la Seguridad en el Trabajo:

(<https://osha.europa.eu/es/safety-and-health-legislation/european-directives>).

Reglamentos Europeos:

45-Reglamento del Consejo (CE) N° 2062/94, de 18 de julio de 1994, por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, modificado por los Reglamentos (CE) N° 1643/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 156 de 7.7.1995, p. 1.), (CE) N° 1654/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003 (DO L 245 de 29.9.2003, p. 38) y (CE) N° 1112/2005 del Consejo, de 24 de junio de 2005 (DO L 184 de 15.7.2005, p. 5.) y afectado asimismo por la Decisión del Comité Mixto del EEE N° 160/2009, de 4 de diciembre de 2009 , por la que se modifica el Protocolo 31 del Acuerdo EEE (Espacio Económico Europeo) sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades. (DO L 216 de 20.8.1994).

(<http://eur->

[lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R2062:ES:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31994R2062:ES:HTML)).

46-Reglamento (CE) N° 1907/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre el registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. (DOCE L 396 30/12/2006). (Modificado por el Reglamento (CE) n° 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008).

47-Reglamento (CE) N° 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, que estableció un nuevo sistema para la clasificación y el etiquetado de sustancias y mezclas dentro de la Unión, basado en el Sistema (SGA) a nivel internacional, en el marco de la Comisión Económica para Europa de la ONU, que derogó la Directiva 67/548/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, y 1999/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 1999, sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos.

48-Reglamento (CE) N° 790/2009 de la Comisión de 10 de agosto de 2009 que modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico y científico, el Reglamento (CE) no 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

49-Reglamento (UE) N° 286/2011 de la Comisión de 10 de marzo de 2011 que modifica, a efectos de su adaptación al progreso técnico y científico, el Reglamento (CE) no 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

APARTADO I:

**SOBRE LOS ASPECTOS DESTACADOS DE LA
EVOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE TRABAJO Y DE LA
PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES, DESDE
ROMA HASTA EL AÑO 1995 EN ESPAÑA.**

Capítulo 1:

**EL CONCEPTO DE TRABAJO Y SU ENTORNO:
DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.**

Capítulo 1:

EL CONCEPTO DE TRABAJO Y SU ENTORNO: DEFINICIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA.

1. Definición del concepto de trabajo.

El concepto de trabajo, como tarea específicamente humana (ningún otro animal realiza esta función), ha estado sometido a un proceso cambiante a lo largo de la historia. En la actualidad, la palabra trabajo referida a la actividad humana, responde a distintas descripciones que aglutinan diferentes significados tanto desde el punto de vista teórico, como desde el punto de vista práctico, así como desde su consideración legal, evidenciando la riqueza y la complejidad de su contenido, que aún hoy no ha conseguido concretarse en una única definición.

El diccionario de la Real Academia Española en sus dos primeras acepciones lo define de forma somera como *“acción y efecto de trabajar”* y como *“ocupación retribuida”*. En líneas generales y de forma habitual reconocemos la palabra trabajo, como la actividad que realiza un hombre o una mujer fuera de su domicilio, o como la tarea física o intelectual que realiza una persona, recibiendo a cambio en todos los casos un salario.

Por otra parte y desde otra perspectiva, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (INSHT), en su Nota Técnica de Prevención NTP 179¹, define el trabajo como:

“Una actividad humana a través de la cual el individuo, con su fuerza y su inteligencia, transforma la realidad. La ejecución de un trabajo implica el desarrollo de unas operaciones motoras y unas operaciones cognoscitivas”.

En el contexto actual, la definición de trabajo puede afrontarse desde distintas perspectivas. Podríamos definir el trabajo como *“la valoración del esfuerzo físico o intelectual, que desarrolla un ser humano para alcanzar un objetivo determinado”*. No obstante, si lo relacionamos con el entorno económico y de producción, es decir con la forma en la que los ciudadanos perciben este concepto, podríamos definir el trabajo como:

“la realización de una serie de tareas o actividades físicas o intelectuales, que tienen por objeto hacer posible una actividad económica, a través de la cual el trabajador consigue una serie de recursos, que le permiten mantener una forma de vida digna”.

1- NTP 179 (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo - INSHT): La carga mental del trabajo: Definición y evaluación. Versión validada, ampliada y actualizada por la NTP 534 (a partir de la UNE-EN ISO 10075). (Operativa a diciembre de 2013).

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) va más allá y plantea una definición centrada en el concepto de “*Trabajo Decente*” o “*Decent Work*”². Este concepto actualizado por Dharam GHAI³, queda sintetizado en cuatro objetivos fundamentales, que se denominan “*estratégicos*”:

- 1º. Los principios y los derechos fundamentales en el trabajo y las Normas laborales internacionales.
- 2º. Las oportunidades de empleo e ingresos.
- 3º. La protección y la Seguridad Social.
- 4º. El diálogo social establecido sobre bases tripartitas. Es decir, que reúna a los representantes de los Gobiernos, a los empleadores y a los trabajadores.

Estos objetivos tienen un carácter universal, por lo que afectan en igual medida a todos los trabajadores, tanto en la economía formal como en la informal y tanto sean mujeres como hombres, autónomos o asalariados, que ejerzan su actividad en la industria, en el campo o en una oficina y tanto lo desarrollen en sus casas o en una comunidad.

Como ha podido observarse, en la mayor parte de los casos, la definición lleva implícitos dos condicionantes económicos: La actividad económica y la recompensa, y uno moral: La dignidad. Por tanto, el trabajador realiza una tarea por cuenta ajena, de forma digna, que tiene por objeto hacer viable una actividad productiva y recibe a cambio la recompensa del salario. Es decir, el salario sería el precio por el que el trabajador realiza la tarea o dicho de otra forma, el trabajador pone a disposición su esfuerzo y su dedicación a cambio de un salario, debiendo quedar claro para la persona o entidad que le emplea, pero también y muy especialmente para el trabajador, que de ninguna manera en este intercambio quedan incluidos otros aspectos, como son la dignidad o la Seguridad y la Salud, es decir, el salario percibido por un trabajo digno, en ningún caso incluye la asunción de riesgos que lesionen la Salud de los Trabajadores o su dignidad.

2- Trabajo decente (Decent work): “*El trabajo decente es esencial para el bienestar de las personas. Además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y comunidades. Pero todos estos avances dependen de que el trabajo sea trabajo decente, ya que el trabajo decente sintetiza las aspiraciones de los individuos durante su vida laboral.*” La OIT concluye que “*el trabajo decente... resume las aspiraciones de las personas en su vida laboral, aspiraciones en relación a oportunidades e ingresos; derechos, voz y reconocimiento; estabilidad familiar y desarrollo personal; justicia e igualdad de género.*” (Conferencia N° 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999) (*Concepts, models and indicators*), documento de trabajo N° 139 del Instituto Internacional de Estudios Laborales. OIT (Ginebra, 2002).

3- Dharam GHAI: Ex Director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), N° 2. OIT (Ginebra 2003).

2. Aproximación a la evolución del concepto de trabajo.

Los conceptos de trabajo y de empleo, tal como los conocemos hoy, no siempre han estado unidos y, como se ha indicado, la actividad laboral no siempre ha sido percibida de la misma forma. Muchas civilizaciones han considerado que el desarrollo del intelecto y del pensamiento creativo espiritual, pertenecían a un ámbito superior y sublime propio del ser humano, en tanto que las actividades que tenían que ver con todo lo relativo al trabajo y a las manualidades, quedaban relegadas a las especies inferiores y eran la forma natural de desempeño de la esclavitud.

La constatación más evidente del descrédito que ha acompañado en su origen y muchos siglos después, a las actividades relacionadas con el trabajo, se refleja en la propia palabra “trabajo”, que pudiera derivarse bien de la palabra latina “*tripalium*”, herramienta similar a un cepo con tres puntas o pies, usado como instrumento de tortura para castigar a los responsables de un delito o a los esclavos, o como instrumento para herrar a caballos y bueyes, o bien de la palabra latina “*tripaliare*” que significa torturar, causar dolor o atormentar. Así, la actual palabra trabajo proviene de “*trebejare*” en castellano antiguo, cuyo significado se encontraba más relacionado con las dos anteriores palabras latinas, es decir, con realizar una actividad unida al sufrimiento, que con otras como labor o laborar (del verbo latino “*laboro*”), relacionada con el esfuerzo y el afán que se pone para conseguir algo.

El ejemplo más claro del desprecio hacia las personas que ejercían las actividades manuales, unido al dominio del hombre por el hombre en su más alto grado de sometimiento, tuvo su traducción en el concepto de esclavitud. La esclavitud consiste en una situación en la que un hombre, el amo, jurídicamente puede ser propietario de otro, el esclavo, de manera que el segundo le pertenece de la misma forma que puede pertenecerle cualquier otra propiedad, por lo que tiene la capacidad de ejercer un dominio absoluto sobre su persona y su vida.

Si nos remontamos a los orígenes históricos, la esclavitud pudo ser consecuencia de la utilización como mano de obra de los prisioneros de las guerras, que en lugar de prescindir de ellos ejecutándolos, se aprovechaban como un recurso a cambio de perdonarles la vida, de manera que se convirtió en un hecho casi universalmente aceptado por la mayor parte de las civilizaciones.

No obstante, si bien en un principio pudo ser así, posteriormente fue evolucionando, de manera que, en muchas sociedades, se fue convirtiendo en una necesidad social asentada en el orden establecido. Así fue cubriendo distintos papeles y necesidades, según el tipo de sociedad en la que se encuadraba en las distintas partes del mundo, desde los pueblos más remotos, pasando por la antigua Grecia, el Imperio Romano, los países árabes, la antigua China y la América precolombina, hasta las últimas manifestaciones encarnadas en el comercio de esclavos africanos, con destino a las nuevas colonias americanas, quedando aun hoy sectores de población en el mundo, según manifiestan importantes organizaciones como la OIT, que si bien no responden exactamente al concepto inicial, si podría decirse que ejercen su actividad laboral en un entorno muy similar.

Dicho esto parece evidente que, para poder valorar en toda su amplitud la definición de trabajo y sus consecuencias, es preciso conocer cómo ha ido evolucionado a lo largo de los tiempos. Por esta razón, se hace necesario dedicar un capítulo específico a realizar un recorrido general a través de la historia, de manera que se pueda tener una idea de conjunto, de cómo los distintos momentos históricos han ido produciendo cambios y modificaciones hasta llegar a la visión actual más avanzada, asentada en los países más desarrollados.

Asimismo más adelante y de forma complementaria, en este mismo capítulo se analizarán brevemente algunas de las corrientes de pensamiento más representativas, que han sido protagonistas directas de los cambios de interpretación producidos en torno a este concepto, especialmente desde la perspectiva económica y del empleo, y que tuvieron su máximo desarrollo a partir del movimiento cultural e intelectual conocido como la Ilustración, de manera que pueda observarse el enorme camino que las distintas sociedades han tenido que recorrer, hasta conseguir que se asentase un concepto basado en la dignidad del trabajador y de la persona, que a primera vista hoy asumimos con toda naturalidad.

2.1. El concepto de trabajo en Roma.

Es evidente la influencia que Roma ha tenido en todo el entorno cultural occidental en el que nos movemos hoy en día y del que somos en gran parte herederos. La historia de

Roma es la de un pueblo que fue creciendo desde un núcleo inicial pastoril y agrario situado en la región del Lacio, pasando por sus posteriores primitivas treinta curias y el período de la república, hasta configurar un imperio con una enorme extensión territorial, que al mismo tiempo que implantó su dominio militar, fue absorbiendo partes del acervo cultural de los pueblos que fue sometiendo.

En todo este proceso cabe resaltar, como uno de los sucesos más significativos, la enorme influencia que tuvo la civilización griega, que impregnó todos los aspectos del mundo romano, por lo que las formas de pensamiento griego estuvieron muy presentes en su evolución cultural, desde la conquista en el sur de Italia de la “*Magna Grecia*”⁴ y más intensamente cuando Grecia pasó a ser un protectorado romano, a raíz de la batalla de Corinto en el año 146 a. C., lo que se ha dado en denominar la “*helenización de la cultura romana*”, hasta el punto de que puede hablarse de una “*cultura Greco-Romana*”.

Por esta razón es esencial iniciar la descripción de la forma en la que se concebía el trabajo en Roma, teniendo en cuenta los postulados griegos, dado que en gran medida se transfirieron junto con una parte importante del Ordenamiento Jurídico-social, alcanzando posteriormente esta influencia al conjunto de los pueblos bajo la dominación del Imperio.

2.1.1. La influencia griega.

Para tener una idea de la visión del concepto de trabajo presente en la Grecia Clásica, podría partirse de los postulados defendidos por dos de los máximos representantes de su Edad de Oro: Platón, y Aristóteles. Ambos dividían la sociedad en dos clases: Los gobernantes y los gobernados, manteniendo que solamente el ocio recreativo era digno del hombre libre.

Desde la posición mantenida por Platón, los primeros deberían estar integrados por unas “*Elites*” seleccionadas desde la infancia, a cuyos miembros se les debería dar una educación superior y cuya forma de vida debería basarse en la propiedad comunitaria, sin un ánimo de acumular riquezas, que consideraba degradante, mientras que los segundos serían los artesanos. Así, Platón explica en “*La República*” la división del trabajo, describiéndolo y justificándolo como un fenómeno natural unido a la existencia

4- Magna Grecia: Denominación que los griegos de la antigüedad dieron al territorio colonizado en el sur de Italia y en Sicilia, y que posteriormente fue conquistado por Roma en el siglo III a.C.

de la ciudad y como el elemento que posibilita cubrir las necesidades humanas de forma colectiva, dado que la persona no puede hacerlo individualmente y solo los dioses son autosuficientes.

Sin embargo y al mismo tiempo expresa un claro desprecio por estas actividades, con manifestaciones tales como⁵ “...es propio del hombre bien nacido, despreciar el trabajo” o “...el hombre libre no debe aprender ninguna disciplina a la manera del esclavo”. En relación con este planteamiento cabe indicar que, según recoge Catalina Aparicio Villalonga en su tesis doctoral⁶, en los comentarios de Sócrates de Jenofonte (maestro de Platón) aparece un rechazo explícito de las artes llamadas manuales, exponiendo, entre otros muchos argumentos, que estropean el cuerpo y enervan el alma, aunque escapen de esta consideración el arte de la guerra y la agricultura, que no considera oficios y que describe como actividades nobles y necesarias del hombre.

No obstante, no existe constancia de hasta qué punto la opinión de Platón fuese acorde con la de su maestro, dado que al mismo tiempo reconoce algunas virtudes como el aprendizaje, la experiencia o la técnica, que entiende que podrían ser aprovechables, usándolas incluso como ejemplo en sus planteamientos filosóficos y en particular sobre su visión del buen desempeño de la actividad política.

Por otra parte Aristóteles, discípulo de Platón, mantiene en líneas generales los postulados de su maestro, en cuanto al desprecio por las labores manuales se refiere, manifestando que “...todas las ocupaciones manuales carecen de nobleza, pues es imposible a quien cultiva la sabiduría, poder vivir la vida de un obrero”⁷, al tiempo que diferencia la organización de la sociedad en dos clases: La de los gobernantes, que estaría integrada por los estadistas, los militares y los sacerdotes y la de los gobernados en la que se encuadrarían los agricultores, los campesinos, los artesanos y los esclavos. No obstante discrepa de Platón en cuanto a que la forma de vida de las “Elites” debiera basarse en la propiedad comunitaria, con argumentos tales como la diferencia natural que existe entre las personas o la necesidad del “incentivo”.

5- Platón- Filósofo griego seguidor de Sócrates (427-347 a. C.), en “*La República*”, su obra más conocida.

6- Tesis doctoral: “*El ejemplo de los oficios en los diálogos de Platón: Una vía de acceso a su filosofía*”. Autora: Catalina Aparicio Villalonga. Universitat de les Illes Balears. Departament de Filosofia i Treball Social. Facultat de Filosofia i Lletres. Abril, 2014.

7- Aristóteles – Filósofo y Polímata griego alumno de Platón (384 a. C.-322 a. C.), en su “*Primer Libro de la Política*”.

Como puede observarse, de estos planteamientos se desprende una concepción social claramente discriminatoria, que al mismo tiempo que desprecia a un sector de los individuos en función de la actividad que desempeñan, en beneficio de otro elitista y por lo tanto superior, reconoce de forma tácita la necesidad de sus cometidos y las virtudes que los acompañan, dado que sin su concurso la sociedad no podría funcionar. Cabría indicar a este respecto, que al margen de que no pueden juzgarse estas posiciones, sin contextualizar el momento histórico en las que se plantearon, ésta es sin duda una actitud que hoy en día se catalogaría de arrogante y sería tachada de claramente discriminatoria, inexacta e injusta, pero que sin embargo y al mismo tiempo debe tenerse en cuenta, que ha tenido una enorme influencia y ha estado presente posteriormente de manera evidente en las diferentes formas de organización, no solo en la cultura romana sino que ha trascendido más adelante a lo largo de los siglos.

2.1.2. La visión sobre el trabajo en Roma.

La sociedad romana desde los tiempos de la república (año 509 a.C.) estuvo configurada en torno al Senado, del que en un principio solo podrían formar parte los “*patricios*”, que conformaban la nobleza como herederos de las familias más antiguas fundadoras de Roma y quienes poseían las tierras y todos los privilegios. No obstante aquellos que no se encontraban dentro de esta clase social y que realizaban todas las labores relacionadas con el trabajo, los “*plebeyos*”, llevaron a cabo durante el periodo de la república una serie de presiones políticas, similares a una huelga y conocidas con el término de “*secesiones*”, en demanda de la igualdad de derechos con los patricios, que se iniciaron con la primera secesión en el año 494 a.C., la “*Secessio Plebis*”, con la que los patricios se vieron obligados a aceptar la denominada “*Ley de las XII Tablas*”⁸ y finalizó en el año 287 a.C. con la “*Secessio Aventina*”.

De esta manera, los “*plebeyos*” paulatinamente fueron consiguiendo un número importante de derechos, entre los que se incluyó el derecho a ser considerados “*ciudadanos romanos*” y la capacidad de elegir a los “*Tribunos de la Plebe*”⁹, con lo que prácticamente se homologaron a los de los patricios, por lo que la diferenciación estricta en dos clases sociales, recogida en los postulados griegos, se hizo algo menos evidente y mucho más compleja.

⁸- Ley de las XII Tablas (*lex duodecim tabularum o duodecim tabularum leges*): Conjunto de Normas de las que no se ha conservado documentación escrita pero que sin embargo se conocen por las distintas referencias hechas en sus textos por autores tales como “*De República*” de Cicerón, el “*Digesto*” de Justiniano, o la “*Instituta*” de Gayo.

⁹- Tribunos de la Plebe (Tribunus Plebis): Cargo anual establecido en el año 494 a. C, para el que era elegido un ciudadano de la plebe, en la antigua república romana, que inicialmente fueron en número de 2, para posteriormente ampliarse a 5, llegando a alcanzar finalmente el número de 10.

Posteriormente y de forma paulatina, fue apareciendo una nueva división entre “*clases privilegiadas y no privilegiadas*” dentro de los “*plebeyos*”, según su poder y riqueza, diferenciándose entre los plebeyos nobles, los caballeros, los clientes y un sector aún inferior. Asimismo, dentro del sector más bajo se integraban otros, tales como los miembros del ejército y los ciudadanos honorarios y en un estrato aún inferior se encontraban los “*colonos*”, que si bien eran ciudadanos libres estaban íntimamente ligados a las tierras que trabajaban, que eran propiedad de un “*señor*”, tal como se trasladó posteriormente a la Edad Media, de manera que podían ser transferidos junto con las tierras, si éstas llegaran a ser traspasadas a otro propietario y a los que no se les concedía el derecho de ejercer un cargo público. Por último, la parte inferior de la escala social estaba integrada por “*libertos*” y los “*esclavos*”. Dentro de este contexto, continuó manteniéndose la baja consideración hacia las personas que, como los esclavos, desempeñaban diversos trabajos. Sirva de ejemplo las manifestaciones de Marco Terencio Varrón¹⁰, que en su obra “*Rerum Rusticarum*”, los definía como “*instrumentos parlantes*”.

El Imperio Romano, que se extendió desde el año 27 a.C. al 476 d.C., según fue consiguiendo conquistas fue convirtiéndose en un imperio esclavista, la mayor parte de los trabajadores eran esclavos, pero al mismo tiempo otro número no despreciable de trabajadores pertenecía a las clases denominadas bajas o “*no privilegiadas*”, es decir “*plebeyos*” y “*libertos*”, por lo que no está tan clara la clase social integrada por los trabajadores. Por otra parte la paradoja, en cuanto al bajo reconocimiento del trabajo se refiere, aparece cuanto se observa, que muchas de estas personas desempeñaban oficios muy dignos y de enorme importancia, tales como Médicos, Poetas, Pedagogos, Arquitectos, Profesores de Gimnasia, etc., independientemente de que fueran “*plebeyos libres*”, “*libertos*” o “*esclavos*”, por lo que, en muchas ocasiones, los esclavos poseían una formación y una cultura superior a la de sus amos.

Las ocupaciones más penosas, tales como los trabajos en el campo, en las salinas, en las grandes construcciones, en las canteras, en las minas o en galeras, estaban reservadas a los “*esclavos*”, pero al mismo tiempo, aquellos ciudadanos juzgados culpables de acciones graves, podían ser condenados a trabajos forzados en las canteras o en las minas (“*damnati ad metalla*” y “*damnati in opus metalli*”), siendo consideradas estas penas como las más rigurosas después de la capital. No obstante

¹⁰- Marco Terencio Varrón, importante político, militar y literato (116-27 a. C). De sus más de 450 obras sólo se conserva completa “*Rerum Rusticarum*” (sobre las cosas del campo) dedicada al arte del agricultor, las manadas y la economía rural.

debe indicarse, que algunas de estas ocupaciones también las llevaban a cabo obreros libres que, bajo la denominación de mercenarios (*"mercenarii"*), realizaban los trabajos a cambio de una retribución monetaria (*"merces"*).

En este entorno, Filósofos como Cicerón o Séneca describen el trabajo como necesario e imprescindible para el desarrollo de la sociedad, aunque participaban de la visión clásica griega de que,

*"utilizar manualmente las manos ensuciándolas incluso con las materias primas, no era suficientemente elevado en sí mismo, aunque jugase una baza decisiva la inteligencia, la pericia o la sensibilidad"*¹¹.

Cicerón¹² reconoce la utilidad del trabajo, refiriéndose a los oficios como cosas necesarias a la vida humana *"Todo le viene al hombre por el hombre"*¹³ y *"...quien puede ser a los hombres de más utilidad que los hombres mismos"*³. Por otra parte, Séneca¹⁴ recoge en sus *"cartas a Lucilio"*¹⁵, la visión del mundo laboral romano, dividiéndolo en artes liberales o nobles y las no liberales, excluyendo de las artes nobles las tareas destinadas a satisfacer los *"placeres del hombre"*. Séneca clasificaba como artes no liberales en *"Comunes e innobles"*, *"Placenteras"* y *"Didácticas"*, en tanto que las denominadas liberales, es decir, las desempeñadas por Jueces, Médicos, Abogados y Filósofos, las define como *"las que se ocupan de la virtud"*. Sin embargo, Séneca reconoce la utilidad de la totalidad de las profesiones y la necesidad del trabajo con frases como *"El trabajo y la lucha llaman siempre a los mejores"*, aunque la visión que se desprende del análisis de estos escritos, parece responder más a la necesidad de complacer a una parte de sus contemporáneos, que a criterios filosóficos. Por otra parte y como ya se ha indicado, algunos esclavos llevaron a cabo actividades relacionadas con la medicina¹⁶ o con la literatura¹⁷, entre otras, lo que se desvía al menos de forma puntual de esta clasificación.

11- Elena Conde Guerri (Doctora del Área de Historia Antigua de la Universidad de Murcia y Profesora de la Facultad de Letras). Autora de: *"La sociedad romana en Séneca"* - EDITUM, 1979- Murcia. ISBN 8460014967, 788460014966.

12- Marco Tulio Cicerón, (106 a. C. - 43 a. C.): Jurista, Político, Filósofo, Escritor, y orador romano. Reconocido universalmente como uno de los más importantes autores de la historia romana.

13- Volumen 1 del *"Libro de los oficios con los diálogos de la vejez de la amistad, las paradojas y el sueños de Escipión"* de Cicerón. Traducción al castellano de D. Manuel Valbuena - Catedrático de Poética y Retórica de la Corte de España. Madrid, Imprenta Real-1788.

14- Lucio Anneo Séneca (4 a. C. - 65 d. C.): Filósofo, político, orador y escritor romano. Máximo representante del estoicismo y del moralismo romano.

15- Cartas a Lucilio: Conjunto de 124 cartas escritas por Lucio Anneo Séneca durante los tres últimos años de su vida, dirigidas a un Lucilio (de dudosa existencia). En ellas se tratan diversos temas relativos a cuestiones filosóficas, al tiempo que se dan una serie de respuestas supuestamente planteadas por Lucilio.

16- Aunque no considerada formalmente como Médico, la figura del esclavo *"Servus Medicus"*, fue una propiedad muy apreciada por las familias nobles romanas. Asimismo otros esclavos-Médicos desempeñaron actividades sanitarias en el servicio público.

17- Podrían citarse diferentes ejemplos de esclavos autores de obras literarias, tales como Publio Terencio Afro (*Publius Terentius Afer*), esclavo del senador Terencio Lucano y autor de diversas comedias, o Livio Andrónico (*Lucius Livius Andronicus*), esclavo de una familia noble de la gens Livia, considerado como el fundador de la poesía épica romana.

En el análisis del entorno social en el que se desarrollaba el trabajo debe tenerse en cuenta que, a pesar de lo indicado, durante el Imperio Romano se reconocieron distintas asociaciones o “*Collegia*”, similares a los gremios que posteriormente aparecieron en la Edad Media, dirigidas a proteger los intereses de ciertos grupos de trabajadores, que se extendieron por todo el Imperio desde el siglo VII a.C., tal como recoge la Dra. Elena Conde Guerri en su libro “*La sociedad romana en Séneca*”. En este libro se cita textualmente que estas asociaciones,

“...según la especialización y el trabajo profesional estaban sometidas a una reglamentación de forma oficial y tenían por objeto defender los intereses de los trabajadores”.

Asimismo, a todo lo anterior deben unirse otras dos figuras contractuales de notable importancia, recogidas en el “*Derecho Romano*”, como son la “*locatio conductio operis*” y la “*locatio conductio operarum*”, que tienen un precedente en la ya mencionada “*Ley de las XII Tablas*”¹⁸ y que podrían considerarse como precedentes del trabajo autónomo. El primer caso se refiere a una forma de acuerdo con un tercero sobre la ejecución de un encargo, que puede ser sobre la transformación de unos materiales que se facilitan (elaboración de joyas o de esculturas, tratamiento de tejidos, etc.) o no (por ejemplo la instrucción de un esclavo), en el que el “*Conductor*” recibe un elemento no para su uso o disfrute, sino para su transformación y posterior entrega al “*Locator*” que es quien lo facilita. El segundo caso tiene más relación con lo que hoy podríamos entender como contrato de trabajo, dado que el objeto de la acción acordada era la realización de un servicio, tal como el acondicionamiento de unos campos de labor, la construcción o habilitación de una vivienda o la participación en los actos lúdicos de un evento (músicos, titiriteros, acróbatas, etc.), entre otros muchos usos similares. En ambos casos se percibía por ello una retribución (“*merces*”).

Las convulsiones a las que se vio enfrentado en sus finales el Imperio Romano, provocadas por las innumerables guerras y su evidente decadencia, provocó que el campesinado libre se viera sometido a una enorme inseguridad, de manera que muchas de las propiedades fueron abandonadas o vendidas a terceros, que las acumularon, lo que provocó la aparición de una nueva figura, la del “*latifundio*”. Como consecuencia, los grandes propietarios pusieron en manos de nuevos trabajadores, los colonos (“*coloni*”), tierras parceladas que servían para su subsistencia a cambio de una renta, al tiempo

18- Ley de las XII Tablas (*lex duodecim tabularum* o *duodecim tabularum leges*): En las Tablas VI y VII se recoge la obligación que recae sobre el deudor de llevar a cabo una prestación o un servicio, de manera que ante su incumplimiento el acreedor podría recurrir a una acción judicial basada en la “*stipulatio*”.

que debían asumir la obligación de trabajar los campos para el propietario sin recibir retribución alguna.

Por otra parte y al mismo tiempo, otros campesinos libres aceptaron perder parte de su libertad y someterse a un “señor” a cambio de trabajar sus tierras, tributando por ellas bien con su trabajo o bien con una parte de la producción y conseguir así una protección militar que les diera una cierta seguridad. Esta situación degeneró más adelante, por la imposibilidad de los colonos de hacer frente a los pagos de la renta, viéndose unidos a las tierras por las deudas acumuladas.

Ante la complejidad cada vez mayor de esta situación, el emperador Constantino promulgó en el año 322 d.C. un edicto sobre el “*colonato*”, en él se establecía que los colonos que se planteasen huir, debían ser cargados de cadenas como los esclavos y obligados a realizar los deberes que le eran propios. Por otra parte, cualquier persona que encontrase un colono debería devolverlo a su lugar de origen, asumiendo al mismo tiempo la obligación de abonar los impuestos por el tiempo que lo hubiese tenido a su servicio. Todo ello sentó las bases del Estado feudal y de la servidumbre, que más adelante se instaló en la Edad Media.

2.2. El concepto de trabajo desde la Edad Media hasta el siglo XVIII.

Posteriormente en el Medievo, que comenzó con la caída del Imperio Romano de Occidente (año 476 d.C.), el concepto de trabajo unido sobre todo a la actividad física no mejoró su consideración. Los bárbaros procedentes del norte de Europa que derrotaron al Imperio Romano, fueron estableciéndose en distintos dominios, trayendo consigo sus propias costumbres, pero al mismo tiempo fueron asumiendo parte de las prácticas de los nuevos territorios que ocuparon. Todo ello unido a la labor de cristianización llevada a cabo por la Iglesia, desembocó en una nueva organización social, en gran parte heredera del periodo anterior, basada en el llamado “*derecho consuetudinario*”¹⁹, de manera que en líneas generales la sociedad, particularmente la rural, estuvo dividida en dos clases en cuanto a la propiedad se refiere: Los “*gentiles*” o señores pertenecientes a la nobleza y el “*campesinado*”.

¹⁹- Derecho consuetudinario: Término opuesto al derecho escrito, aplicable jurídicamente a un hecho para el que no existe la Ley y que se ha asentado en el tiempo en usos y costumbres, que se han producido de forma repetitiva en un territorio concreto.

A la nobleza le correspondía la propiedad de la parte del territorio en el que ejercía su señorío, referente a todo cuanto contenía (tierras de labranza, bosques, casas, molinos, enseres, ganado, caza, etc.), incluyendo al mismo tiempo el sometimiento de las personas radicadas en él. Por otra parte, el campesinado estaba dividido en dos clases: Los “*villanos*” y los “*siervos*”. La diferencia entre ambos estribaba, en que los “*villanos*” eran descendientes de los campesinos libres, obligados a prestar tributo al “*señor*” y sometidos a sus Normas y decisiones, pero con la capacidad de abandonar el dominio en el que servían, en tanto que los “*siervos*” no eran hombres libres y no podían tener propiedad alguna, por lo que el “*señor*” ejercía sobre ellos una autoridad prácticamente sin límites en todos los sentidos, y se encontraban íntimamente unidos, por precepto legal, a las tierras que cultivaban. La semejanza al concepto de esclavo era muy próxima, con la diferencia de que no podían ser vendidos separadamente de las tierras en las que trabajaban. Esto hizo que la esclavitud, aunque no desapareció, era prácticamente inexistente en las zonas rurales, dada la proximidad de su estatus al de las clases bajas.

Unido a todo lo anterior, el dominio de los principios cristianos, que si bien justificaban el trabajo, lo presentaban como un castigo divino, “*Te ganarás el pan con el sudor de tu frente...*”²⁰, o en el mejor de los casos como un deber cívico, no aumentó la estima del trabajo, pese a que en las cartas de San Pablo se recoge que²¹ “*Si alguno no quiere trabajar, tampoco coma...*”. No obstante y al mismo tiempo acepta al menos tácitamente el concepto de esclavitud, tal como se recoge en su epístola a los Colosenses:

*“Esclavos, obedeced en todo a vuestros amos de este mundo, no porque os vean, como quien busca agradar a los hombres; sino con sencillez de corazón, en el temor del Señor...”*²².

Este postulado, dado el enorme peso de la doctrina impartida por este apóstol, influyó de manera notable en la posición de la Iglesia en los siglos posteriores. No obstante debe indicarse que, al mismo tiempo, propugna un buen trato para los esclavos:

*“Amos, dad a vuestros esclavos lo que es justo y equitativo, teniendo presente que también vosotros tenéis un Amo en el cielo”*²³.

20- Génesis 3:19.

21- Epístola de San Pablo a los Tesalonicenses (2) 3:10.

22- Epístola de San Pablo a los Colosenses (3) 18: 22.

23- Epístola de San Pablo a los Colosenses (3) 4:1.

Los centros de poder consideraban que la defensa del orden establecido y la conquista y el dominio de los territorios a través del ejercicio de las armas, junto con su posterior defensa, administración y mantenimiento, era la única actividad que debían ejercer las personas de rango superior. El desdén de la nobleza por el trabajo, que lo veía como una actividad que rebajaba su dignidad, lo relegó a las clases inferiores, es decir, a los no pertenecientes a la nobleza o a la alta jerarquía de la Iglesia. La Iglesia siguió los criterios de la cultura clásica, no en vano gran parte de su desarrollo filosófico estuvo basado en postulados aristotélicos. No obstante, un caso particular fue el relacionado con los centros y monasterios dirigidos por el clero, que a partir de principios del siglo VI se rigieron fundamentalmente por la Regla de San Benito (*Regula Sancti Benedicti*)²⁴, compaginando oración y trabajo “*ora et labora*”.

Por otra parte, algunos pensadores trataron de hacer compatible el contenido de los evangelios y el pensamiento de las clases dominantes, con la evidente necesidad práctica del trabajo. Así Santo Tomás, en su obra “*Suma Teológica*”²⁵, plantea el trabajo como un deber de la especie humana en su conjunto, lo que no quiere decir que implique a cada hombre en particular. Evidentemente este postulado, que fue un guiño a estas clases dominantes, entre las que se incluía la propia Iglesia, y a la justificación de su “*statu quo*” y de su forma de pensar, no favoreció la dignificación del trabajo.

Volviendo al concepto de “*servidumbre*”, muy relacionado con la esclavitud en la Europa medieval, y paralelamente a todo el proceso evolutivo descrito debe indicarse, que uno de los pilares sobre los que se asentó su establecimiento y continuidad, fue el contenido del “*Primer libro de la Política de Aristóteles*”²⁶, en el que se describe que “*La servidumbre entre los hombres es natural, ya que algunos son siervos por naturaleza*”. Este postulado es recogido por Santo Tomás, al tiempo que analiza asimismo las afirmaciones de San Isidoro de Sevilla, quien consideraba que la servidumbre del “*Servus*” o esclavo, pertenece al “*Derecho de Gentes*” y por lo tanto es un “*Derecho Natural*”.

24- Regula Sancti Benedicti (La Regla de San Benito): También conocida como La Santa Regla, escrita por San Benito de Nursia hacia el año 540 d.C., ha sido inspiración para los Reglamentos de muchas comunidades religiosas monásticas.

25- Suma Teológica (Summa Theologiae) I-II segunda parte: Obra inconclusa de Santo Tomás de Aquino. Siglo XIII.

26- Primer libro de la Política de Aristóteles: Estudio de este Filósofo dedicado a completar el conocimiento del bien humano basado en la ética. En él plantea que tanto la ética como la política son dos matices de un mismo conocimiento que debe ser gobernado por la prudencia y dirigido a procurar el bien.

Tomando como referentes ambos postulados, Santo Tomás en su obra *“Suma Teológica”* concluye, que la servidumbre en sí misma, considerada de forma absoluta, no encierra razón natural y por lo tanto no pertenece al *“Derecho Natural”*, sino que está en función de la utilidad del hecho que se persigue, que no es otro que el que un hombre sea gobernado por otro más sabio, es decir, es útil al siervo ser regido por el más sabio y a éste ser servido por aquel. En este sentido pertenece al *“Derecho de Gentes”*, por lo que la servidumbre en relación con el derecho de gentes es natural, no en función de una razón absoluta, sino en un sentido más restringido que tiene que ver con la utilidad. En este contexto, según recoge el Profesor Héctor Velázquez Fernández²⁷, Santo Tomás afirma que²⁸:

“...en toda pluralidad hay un elemento que rige y otro que obedece, y como la multitud humana es una pluralidad, entonces lo mismo debe de ocurrir entre todos los hombres, a saber, que es natural y conveniente que alguno gobierne y otro sea gobernado”, así como que *“...el esclavo o siervo usa de otros instrumentos y los mueve; y para ello se necesita del ministro y del siervo, es decir del que mande y del que obedezca”*.

Todo ello en definitiva significó una forma de justificación del hecho en sí mismo, al tiempo que lo elevaba al rango de doctrina, de manera que, como hemos visto, en la Europa medieval la defensa de la servidumbre y de la esclavitud, derivó de los usos y costumbres de finales del Imperio Romano, pero también estuvo apoyada, como toda la filosofía de la época, en la doctrina de la Iglesia. Por una parte, todo el estamento social de ese momento se basaba en el derecho de vasallaje, así los reyes ejercían este derecho ante la nobleza y la nobleza entre si y respecto al campesinado, pero por otra, la Iglesia justificaba la servidumbre y, posteriormente, no sólo justificó sino que legitimó la esclavitud y el comercio de esclavos a través de la bula *“Divino Amore Communiti”*²⁹.

Al mismo tiempo existían distintos procedimientos, a través de los cuales una persona podría convertirse en siervo o esclavo. Por ejemplo si una persona merecía la muerte como consecuencia de haber pecado, era justo sustituir esa pena por la de la esclavitud,

27- Héctor Velázquez Fernández: Doctor en Filosofía y Letras (Universidad de Navarra), Doctor en Filosofía de la Ciencia, (Universidad Nacional Autónoma de México). Desde agosto de 1997, Profesor en la Facultad de Filosofía de la Universidad Panamericana.

28- *“En torno a la servidumbre natural en Tomás de Aquino”* (Pag. 74). Héctor Velázquez Fernández.- Universidad Panamericana (Tópicos 1995).

29- Bula *“Divino Amore Communiti”* (por amor divino a la comunidad), promulgada por el Papa Nicolás V (1447-1455) el 18 de Junio de 1452, por la que el comercio de esclavos se hizo legal, adquiriendo su legitimidad.

más aún si se trataba de personas no creyentes o paganas capturadas en una guerra “*justa*”, a las que se les permutaba la muerte, ofreciéndoles la redención de sus pecados y la integración en la verdadera fe, a través de una forma de esclavitud o de servidumbre, como servicio o como penitencia.

Estos postulados no son exclusivos de entorno cristiano postromano de occidente. Así en la legislación justiniana, aunque el nuevo orden emanado de la filosofía cristiana propugnaba la igualdad entre los hombres y por lo tanto debía ser el principio del nuevo derecho, se toleró la esclavitud, a pesar de parecer un hecho contradictorio y que el estoicismo, que proclamaba la libertad natural del hombre, lo consideraba como “*contra naturam*”, tal como recoge Juan Antonio Bueno Delgado en su libro³⁰ “*La legislación religiosa en la compilación justiniana*”.

En el mismo texto, citando a Domicio Ulpiano³¹, “...*el Jurista más citado en el Digesto*”, se recoge asimismo que:

“...*por derecho natural todos los hombres nacen libres*” o “*por derecho civil los esclavos no son personas, pero no por derecho natural, pues por lo que respecta al derecho natural todos los hombre son iguales*”.

Todo ello lleva a pensar, que los intereses políticos, económicos y organizativos de la sociedad de la época, hicieron que tampoco se aboliese la esclavitud en los dominios de oriente, permaneciendo por encima de otros postulados, aunque si bien es verdad, como asimismo se refiere en la obra anteriormente mencionada, la Institución fue suavizándose tanto en el plano humanitario como en el jurídico.

Otro caso particular y diferente a los anteriormente mencionados, es el de la aparición de los gremios y de la burguesía. El término “*burguesía*”, aparece en la Edad Media, ligado a una actividad nueva y diferente, al margen de la explotación de la tierra, desarrollada por comerciantes, artesanos y otras personas dedicadas a otros oficios independientes, que se establecían en los denominados “*burgos*” o ciudades, en tanto que los gremios eran un lugar de asociación económica, que agrupaba a los artesanos y trabajadores del mismo oficio, para defender unos intereses que iban dirigidos entre otros aspectos a garantizar el trabajo y los sistemas de aprendizaje.

³⁰- Juan Antonio Bueno Delgado es Doctor en Derecho, Profesor de Derecho Romano y Vicedecano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Alcalá. Autor del libro “*La legislación religiosa en la compilación justiniana*”. Editorial DYKINSON (Madrid). ISBN: 978-84-9085-147-0. El texto que se cita se recoge en las páginas 63 y 64.

³¹- A los textos del Digesto se puede acceder directamente a través del enlace:
(<http://webu2.upmf-grenoble.fr/Haiti/Cours/Ak/Corpus/digest.htm>)

Estas personas libres que no pertenecían a la nobleza ni a la Iglesia y que tampoco eran siervos, defendían sus intereses de los terratenientes y de los grandes propietarios agrupándose en “*gremios*” o corporaciones de trabajadores y artesanos, así como en agrupaciones de comerciantes (en algunos ámbitos denominadas “*guildas*”). Poco a poco fueron creando lo que llegó a constituirse como una nueva clase socioeconómica, basada en el trabajo de sus miembros que, a diferencia de las anteriores, establecía una jerarquía estricta asentada en unos niveles de especialización muy marcados en cada oficio y por consiguiente en la cuantía de los salarios, es decir, a mayor especialización y maestría, mayor poder y mayor salario. Por otra parte, en las ciudades convivía además otro grupo de personas sin una actividad definida, cuya ocupación diaria estaba centrada en la subsistencia por cualquier medio.

A pesar de los impuestos y de las tasas que debían pagar para realizar sus actividades, la burguesía fue consiguiendo alcanzar considerables niveles de riqueza y, por consiguiente, adquiriendo un papel cada vez más relevante. Fruto de ello fue el establecimiento de un nuevo concepto de forma de vida, con unos niveles de independencia cada vez mayores de los sectores dominantes clásicos (la nobleza y la Iglesia), que fue consolidándose a lo largo de los siglos.

Llegado el siglo XVI, con la reforma protestante el trabajo tomó un nuevo significado como “*profesión*”, confiriéndole una visión ética en contraposición a la que regía en el periodo anterior y diferenciándose del pensamiento de Santo Tomás, que sólo lo consideraba como una voluntad de Dios, con el mismo valor que comer o caminar, con lo que desde su perspectiva no podía contener en sí esa valoración ética. No obstante, las tesis luteranas justificaban teológicamente asimismo el vasallaje, siguiendo en este sentido un camino similar, aunque debe indicarse que otras formas del pensamiento protestante, como los calvinistas, no compartían estos postulados.

Ambos aspectos se mantuvieron vigentes en mayor o menor medida a lo largo del tiempo, hasta que comienza su declive a finales del siglo XVII con la ilustración y más adelante, bien avanzado el siglo XVIII, con el cambio de pensamiento que trajo consigo la Revolución Industrial, el capitalismo y los movimientos abolicionistas de la esclavitud.

2.3. El concepto de trabajo desde la Revolución Industrial.

De forma paulatina, la acumulación de importantes bolsas de capital y de recursos productivos, principalmente en manos de la burguesía, tuvo como consecuencia una mayor influencia de esta nueva clase social en la sociedad, provocando un cambio en la forma de pensamiento, lo que se tradujo, a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, en el germen de la llamada Revolución Industrial, que se inició con la invención de la máquina de vapor por James Watt³² y que provocó la mayor transformación cultural, tecnológica, económica y social de la humanidad hasta la fecha.

La burguesía creó el Estado liberal, estableciendo Normas nuevas que no estaban basadas en los derechos de nacimiento, como ocurría en el Estado feudal, sino en el trabajo, en el dominio de los medios de producción y en las posibilidades económicas y políticas, que se derivaban del poder que llevaba aparejado la acumulación de capitales. No obstante si bien el trabajo, en este nuevo orden, unido a los conceptos de producción y beneficio, adquiere una enorme importancia, el papel del trabajador quedó relegado al de simple instrumento de la producción.

En este contexto aparece una nueva clase social, el “*proletariado urbano*”, formada especialmente por los campesinos expulsados de las zonas rurales a causa de la industrialización, que se dirigían hacia las ciudades y hacia las zonas donde se ubicaban las fábricas, para convertirse en los nuevos obreros industriales. Este éxodo masivo produjo un enorme excedente de mano de obra, y como consecuencia, unos salarios cada vez más bajos y unas pésimas condiciones de trabajo, lo que terminó provocando enormes bolsas de pobreza y de miseria, que fueron el origen de los movimientos revolucionarios de los siglos XVIII y XIX y el principio de la concienciación y la consolidación de los derechos laborales y ciudadanos, que hoy aceptamos con toda naturalidad. Paralelamente se desarrolló un proceso de especial importancia, como fue el de la abolición de la esclavitud, que se inició en el siglo XVIII y que paulatinamente fue evolucionando y extendiéndose a lo largo del siglo XIX, provocando enormes e innumerables resistencias en los distintos países y colonias afectadas, en los que se encontraba más arraigada.

32- James Watt (1736-1819): Ingeniero Mecánico escocés, inventor de la máquina de vapor de agua.

Una vez promulgada la declaración universal de los Derechos Humanos, el derecho al trabajo, como medio para conseguir una vida digna, se ha consolidado en la mayoría de los países del mundo, particularmente en los llamados desarrollados, aunque como ya se ha indicado con anterioridad, aún persisten entornos en los que se realiza en condiciones de “*semiesclavitud*”, apareciendo en este contexto un nuevo concepto, el del “*Trabajo Digno*”, así como el matiz que añade la Organización Internacional del Trabajo (OIT) cuando se refiere al “*Trabajo Decente*”, a los que se hará referencia más adelante en capítulos posteriores con mayor detenimiento.

Como puede observarse, el camino que ha seguido la consideración del hecho del trabajo, a lo largo de la historia hasta nuestros días, no ha tenido una trayectoria fácil. Para poder valorarlo con mayor amplitud, es necesario al mismo tiempo hacer un recorrido por las distintas corrientes de pensamiento que, especialmente a partir de la Ilustración, han tenido una influencia notable tanto en su evolución en el tiempo, como en su concepción actual, de manera que, a la vista de los criterios defendidos por la OIT, pueden apreciarse enormes diferencias que aún permanecen y que parecen proceder de tiempos más remotos, como puede observarse en el punto que se abre a continuación.

3. La visión del trabajo desde algunas de las corrientes de pensamiento más representativas. Resumen analítico de los aspectos más significativos.

El trabajo, elemento central sobre el que pivota el tema que nos ocupa, ha sido concebido de diferentes maneras, desde los intereses argumentales de las distintas corrientes de pensamiento. El concepto de trabajo a lo largo del tiempo, como no podía ser de otra forma, ha ido unido al desarrollo económico y sociológico, así como a las formas en las que se ha afrontado este desarrollo y su análisis, por lo que existen asimismo diferentes criterios procedentes de distintas escuelas de pensamiento, tanto desde la perspectiva social, como cultural y económica.

A continuación se recoge un análisis sintético de alguna de estas corrientes de pensamiento, dada su importancia y trascendencia, con objeto de tener una visión más amplia de este concepto, de manera que teniendo en cuenta su origen, así como su desarrollo y su influencia en la sociedad, permita comprender mejor los aspectos más

importantes que han condicionado su evolución hasta nuestros días, dado que muchos de ellos se encuentran vigentes y están íntimamente relacionados con los contenidos del presente trabajo, supeditando en muchas ocasiones los objetivos preventivos a otros aspectos relacionados tanto con la producción, como con intereses de carácter exclusivamente económico.

3.1. El trabajo en la economía clásica y el pensamiento liberal.

El liberalismo como movimiento aparece durante la ilustración y la Revolución Industrial, desarrollándose a partir del último tercio del siglo XVIII como una forma de pensamiento filosófico, político y económico, que tiene como señas de identidad la promoción de las libertades civiles en todo su conjunto, promoviendo la democracia representativa y la división de poderes, como contrapartida al absolutismo y al despotismo representado por las monarquías de carácter hereditario.

La palabra liberalismo tiene múltiples acepciones y se aplica a una serie de contenidos que muchas veces se encuentran muy distantes, cuando no parecen contrapuestos. Así, si atendemos a los planteamiento de John Locke³³, a quien se considera como un adelantado y como el precursor y padre de liberalismo moderno, veremos que su pensamiento se centra en defender que la soberanía emana del pueblo, que debe existir una separación entre el poder legislativo y el ejecutivo, adelantándose a Montesquieu, que el Parlamento, donde deben promulgarse las Leyes, es la sede de esta soberanía y que la libertad y la felicidad son derechos naturales e individuales de los seres humanos anteriores a cualquier forma de organización social, defendiendo, asimismo, que el Estado como tal tiene la obligación de defender estos derechos.

Sin embargo y por otra parte, la doctrina económica que atiende a la denominación de liberalismo, es una forma de pensamiento económico que se centra en el postulado, de que el Estado debe tener un papel de mínima intervención en la economía y propone relegar las funciones del Gobierno sólo a los aspectos que considera imprescindibles, como la seguridad, la justicia y las obras públicas.

33- John Locke (1632 - 1704): Pensador inglés considerado el padre del empirismo y del liberalismo moderno, con una gran influencia sobre los Filósofos de la Ilustración. Autor de "*An Essay Concerning Human Understanding*", donde plantea los fundamentos del conocimiento humano y la necesidad de prescindir de consideraciones apriorísticas.

El modelo liberal de la economía, también conocido bajo el término de “*economía clásica*”, se resume en la expresión francesa “*Laissez faire et laissez passer, le monde va de lui même*”³⁴ (Dejen hacer, dejen pasar, el mundo va sólo), procedente de la escuela de pensamiento “*fisiocrática o fisiocratismo*”³⁵.

Así, la filosofía del capitalismo se asentó sobre las bases de la economía liberal, defendiendo que cada individuo construye su camino hacia el éxito político, económico o social sin otra limitación. Se basa en el principio, de que la libertad económica es inversamente proporcional al nivel de reglamentación por parte del Estado o de cualquier otra organización de carácter colectivo y esto abarca a todos los campos de la actividad económica, incluido el de las relaciones laborales, por lo que entraba en conflicto con los principios vigentes hasta ese momento, que se asentaban sobre unos argumentos tradicionales considerados inmutables, tales como que el poder absoluto emanaba de Dios y quedaba representado en la figura del Rey.

Esta forma de pensamiento aparece unida a la Revolución Industrial y a las grandes migraciones que, en sus inicios y también posteriormente, se produjeron hacia las zonas industriales. Debe tenerse en cuenta que, con la Revolución Industrial, se modifican los conceptos de productividad. El hombre elemento esencial en la etapa anterior a esta revolución, dado que la economía se basaba en la artesanía y en la producción de las zonas rurales (agricultura y especialmente la ganadería), ahora se convierte en asalariado y pierde su valor debido al exceso de demanda de trabajo en relación con la oferta, así como por los excedentes de producción y por la caída de los precios.

En esta nueva etapa, el trabajador ofrecía su fuerza de trabajo a cambio de un salario, pero la cuantía de este salario estaba exclusivamente en manos del patrón, que en el mejor de los casos ofertaba una cantidad que sólo alcanzaba a cubrir sus necesidades más elementales.

34- “*Lui même*” (el mismo): Expresión utilizada por primera vez contra el intervencionismo del Estado por el Economista y fisiócrata Vincent de Gournay (1712 – 1759).

35- Fisiocracia o fisiocratismo: Escuela francesa de pensamiento económico del siglo XVIII cuyos fundadores y máximos representantes fueron François Quesnay, Anne Robert Jacques Turgot y Pierre Samuel du Pont de Nemours. Mantenía que el buen funcionamiento de la economía estaba asegurado por una Ley natural, por lo que no era necesaria la intervención del Gobierno.

El patrono imponía las condiciones buscando ante todo la rentabilidad y empleando en muchas ocasiones a mujeres y niños por menos precio, que además eran más maleables y menos reivindicativos, por lo que el trabajo quedó relegado a una mercancía sometida a la Ley de la oferta y de la demanda, sin tener en cuenta ningún otro contenido social, de manera que si por cualquier circunstancia un trabajador no podía realizar el trabajo o no lo realizaba en las condiciones que establecía el patrón, inmediatamente era sustituido por otro. Es decir, en este contexto no tenían cabida conceptos tales, como la dignidad del trabajador como persona o su seguridad y su Salud.

Uno de los máximos representantes de este pensamiento fue Adam Smith³⁶, considerado el fundador de la ciencia económica, que sostenía que la actuación del hombre en libertad y utilizando como herramienta su capacidad de razonar, no sólo hará que logre el beneficio propio y su bienestar, sino que será un elemento esencial en la consecución del bien común, siendo éste el elemento fundamental de pensamiento liberal, que se asienta sobre la razón y sobre la relación existente entre la oferta y la demanda, sin ningún otro elemento intervencionista de regulación de los mercados.

Otros grandes referentes de este movimiento fueron David Ricardo, Richard Cantillon, Francois Quesnay, Thomas Malthus, Jean-Baptiste Say, Frédéric Bastiat y John Stuart Mill. Sin embargo, cuando se plantea el concepto de libertad, en la práctica se hace con un carácter selectivo y excluyente.

De todos ellos destacan por su radicalidad los postulados mantenidos por David Ricardo y Richard Cantillon y Thomas Malthus, quienes se centran en el análisis del concepto “*valor-trabajo*”. Entre ellos, David Ricardo³⁷ analizó la relación entre los beneficios y el salario, esenciales en el asentamiento de lo que posteriormente fue conocida como “*Ley de los rendimientos decrecientes*”³⁸.

36- Adam Smith (1723 - 1790): Economista y Filósofo escocés, uno de los mayores exponentes de la economía clásica y autor de “*La Riqueza de las Naciones*” o “*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*”, publicada en el año 1776, en donde sostiene que la riqueza procede del trabajo de la Nación. Su pensamiento se asienta sobre la afirmación de que “*si al hombre se lo deja en libertad, no sólo conseguirá su propio beneficio, sino también impulsará el bien común*”, lo que le da pie para establecer uno de los fundamentos del pensamiento liberal y defender la libre interacción entre oferentes y demandantes en los mercados, sin ningún tipo de intervenciones estatales en los mismos.

37- David Ricardo (1772 - 1823): Economista inglés de origen judío sefardí-portugués. Es considerado uno de los pioneros de la teoría económica basada en la relación entre beneficios y salarios y uno de los precursores de la “*teoría cuantitativa del dinero*” y de la “*Ley de los rendimientos decrecientes*”.

38- Ley de los rendimientos decrecientes: Esta Ley, central en la teoría de la producción neoclásica, afirma en líneas generales, que existe una relación inversa entre los elementos “*entrantes*” (factores de producción) y los “*salientes*” (el valor marginal de los bienes producidos) si se mantienen constantes el resto de los factores.

Entre otros aspectos David Ricardo plantea, que "*el principal problema de la economía política es determinar las Leyes que regulan la distribución*", y que los problemas derivados de la distribución están íntimamente relacionados con este valor. Estos postulados fueron complementados por Jean-Baptiste Say³⁹ a quien se le atribuye la Ley de la oferta y de la demanda o "*Ley Say*"⁴⁰.

Por otra parte Richard Cantillon⁴¹, analiza la TLV⁴² "*Teoría del valor-trabajo*", considerando que el origen del "*valor de intercambio*" o "*valor en cambio*" de las mercancías, está en el trabajo del hombre, concluyendo que dado que el ser humano se reproduce constantemente en tanto que la tierra no lo hace, los salarios deberían ser de subsistencia para evitar que se produzca en algún momento la escasez de alimentos.

Ahondando más en este planteamiento, Thomas Malthus⁴³ mantenía que un incremento constante de la población desequilibraría su relación con los recursos existentes, cuyo crecimiento se produce a mucha menor velocidad, de manera que cualquier acción redistributiva empeoraría el nivel de vida del conjunto de la sociedad. Con ello justificaba la presencia unos ciertos niveles de miseria y una tendencia natural a su incremento.

39- Jean-Baptiste Say (1767 - 1832): Economista francés seguidor de David Ricardo.

40- Ley Say o Ley de los mercados (1803): Esta Ley establece que la oferta crea su propia demanda. Es decir, cuantos más bienes existan en el mercado, mayor será la demanda para otros bienes.

41- Richard Cantillon (1680 -1734): Economista francés de origen irlandés, escribió en el año 1730 el libro "*Essai sur la Nature du Commerce en Général*" (Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general), publicado póstumamente en 1755. En esta obra, aunque breve, sintetiza gran parte de los principios económicos liberales, siendo considerada como fuente de inspiración para defender u oponerse a sus planteamientos por distintas corrientes de pensamiento, desde los clásicos, neoclásicos, fisiócratas y la escuela austriaca, hasta incluso los keynesianos o los marxistas.

42- Teoría del valor-trabajo (TVL): Desde la perspectiva liberal, esta teoría defiende que el valor de un bien o servicio va unido y depende de la cantidad de trabajo que conlleva. ("*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*"- Adam Smith - 1776). Sin embargo la perspectiva marxista defiende que el trabajo no es un "*valor*" por naturaleza, es lo que produce valor exclusivamente por la organización social en el cual es empleado (El Capital - Karl Marx 1867).

43- Thomas Malthus (1766 - 1834): Clérigo y erudito anglicano, que llegó a ser miembro en 1819 de la Royal Society. Es considerado como uno de los primeros demógrafos y autor de un texto publicado anónimamente en el año 1789, titulado "*An Essay on the Principle of Population*" (Ensayo sobre el principio de población).

Thomas Malthus literalmente afirmaba que: "*Un hombre nacido en un mundo ya ocupado, si no puede obtener de sus padres los medios de subsistencia que en justicia les puede pedir y si la sociedad no necesita su trabajo para nada, no tiene ni el más mínimo derecho a reclamar sustento y, en realidad, está de más. No hay ningún cubierto disponible para él en el gran banquete de la naturaleza; ésta le manda que se vaya y no tardará en ejecutar dicha orden, si el hombre no puede recurrir a la compasión de alguno de los invitados al banquete. Si estos se aprietan un poco para dejarle sitio, pronto se presentarán otros intrusos reclamando los mismos favores. La noticia de que hay alimentos para todo el mundo llena la sala de numerosos postulantes. El orden y la armonía del festín se ven perturbados, la abundancia que reinaba anteriormente se convierte en escasez, y la alegría de los comensales se esfuma ante el espectáculo de la miseria y la penuria que se adueñan de todos los rincones de la sala, y ante el clamor inoportuno de aquellos que, con toda la razón, están furiosos de no encontrar los alimentos que se les había anunciado*". (Texto recogido de la página Historia Universal: <http://historiaybiografias.com/malthus/>).

Como conclusión y en líneas generales, la filosofía liberal pretendía ensalzar la libertad en su más amplia expresión, asentándose sobre el principio de que todas las personas tienen las mismas posibilidades de prosperar y de alcanzar el éxito de forma individual, concluyendo que dentro de un contexto de libertad absoluta, las que no lo consiguen es porque no se han esforzado lo suficiente o no han puesto el suficiente empeño.

No obstante, en la práctica, el concepto de libertad quedaba reducido a las clases dominantes y a los dueños de los medios de producción, por lo que el resto o quedaba fuera del sistema o su esfuerzo solamente tenía la consideración de mercancía, que podía ser utilizable o no en relación con la posibilidad de lograr unos objetivos, cuestionándose incluso la posibilidad de su existencia en función de su utilidad, por lo que ante esta visión, es evidente que aspectos tales como la prevención de los riesgos o la Salud de los Trabajadores, no tenían cabida en un concepto excluyente que consideraba al trabajo como una mercancía más.

Por tanto el planteamiento liberal basado en el principio de establecer, que cuanta mayor reglamentación por parte del Estado u organizaciones de carácter colectivo, menor libertad económica, se traslado al ámbito de las relaciones laborales. Contra este extremismo y contra esa concepción económica del “*trabajo-mercancía*”, se levantaron distintas voces y se establecieron diferentes posturas, que se hicieron patentes en diversas conferencias y congresos, sostenidas por distintos pensadores, Sociólogos y Políticos y desde diversos sectores muy diferentes como veremos más adelante. No obstante, esta forma de pensamiento liberal radical fue afianzándose poco a poco a lo largo de los siglos XVIII y XIX y principios de siglo XX y la falta absoluta de sensibilidad por las clases más desfavorecidas, en favor de las más dominantes, así como la defensa de los postulados de la libertad absoluta de unos pocos a costa de la total ausencia del concepto de justicia social, unidas a la pérdida de perspectiva política y al alejamiento de la realidad colectiva que conllevaba, fueron el fulminante de los grandes movimientos revolucionarios obreros y de los cambios que se produjeron a lo largo de este tiempo.

Hoy en día, desde importantes sectores, se mantienen muchos de estos postulados, si bien matizados y adaptados a los nuevos tiempos. No obstante, pese a la experiencia histórica, distintas corrientes de pensamiento, particularmente en periodos de crisis

económica, mantienen aún algunos de los más extremos, si bien es verdad que la realidad en la que se han situado especialmente los países desarrollados, parece frenar no sin dificultades su implantación.

3.2. El pensamiento liberal del trabajo y la doctrina social de la Iglesia Católica.

La Iglesia Católica a lo largo de su historia hasta la actualidad ha ido manteniendo distintas posturas, de manera que podría decirse que ha sufrido una evolución constante marcada por la necesidad de adaptarse a cada tiempo histórico.

En sus orígenes, la relación entre los integrantes de las primeras comunidades de cristianos, se basaba en compartir el esfuerzo y las riquezas, siendo ésta su forma de convivencia, lo que facilitó en gran medida su supervivencia, especialmente de cara a afrontar las persecuciones romanas de las que fueron objeto. Posteriormente, en las últimas décadas del siglo IV, cuando el cristianismo deja de ser perseguido y se convierte en religión oficial en el Imperio Romano, es decir, desde la legalización de la religión cristiana por el emperador Constantino I a través del Edicto de Milán en el año 313, la Iglesia va adquiriendo un relevante poder económico y social, consigue una estructura jurídico-política acorde con este poder, y alcanza una gran expansión e influencia, especialmente en la Edad Media, durante la cual siempre mantuvo un dominio casi completo tanto territorial como político, hasta el punto de encerrar dentro de su seno al individuo, a la familia, a las naciones, a la sociedad civil y a la vida pública.

La Iglesia, a través de la evangelización, consigue integrar en su ámbito a las clases dirigentes, y logra que el pensamiento dominante durante la Edad Media, estuviera basado en el axioma de que *“el poder de los gobernantes procede de Dios”*. Este pensamiento se apoyaba en varios pasajes tanto del Antiguo Testamento^{44,45}, como del Nuevo Testamento⁴⁶, lo que otorgó a la Iglesia una enorme trascendencia en el entorno político, dado que como máxima representante del poder divino, se convertiría en el más importante instrumento de legitimación del poder terrenal.

44- Libro de los Proverbios (8, 15-16): *“...por Mí gobiernan los reyes..., por Mí mandan los príncipes y gobiernan los poderosos de la tierra”*.

45- Libro de la Sabiduría (6, 3-4): *“Escuchad vosotros los que imperáis sobre las naciones... porque el poder os fue dado por Dios y la soberanía por el Altísimo”*.

46- Nuevo Testamento: Jesús contesta al procurador romano Poncio Pilatos que intenta juzgarle *“No tendrías ningún poder sobre mí si no te hubiera sido dado de lo Alto”* (Juan, 19, 11).

Al mismo tiempo la Iglesia consiguió acumular, además, un enorme patrimonio, derivado de las múltiples donaciones de las que fue beneficiaria, lo que le confirió un poder hegemónico en perjuicio del poder del Estado, asumiendo un papel doble: El de máximos dirigentes de la doctrina espiritual, concediendo la legitimación de los gobernantes, y el de príncipes de lo terrenal, el llamado “*poder temporal*”, por el que administraba sus posesiones.

El llamado “*poder temporal*” de la Iglesia se define por lo tanto como la influencia de poder, tanto gubernamental como político, que desempeña el Vaticano y en particular el Vicario de Cristo, es decir el Papa, sobre los pueblos, en contraposición con el poder espiritual que ejerce sobre la Iglesia Católica y sus miembros en su conjunto. En este sentido, la Iglesia asume en los escritos de Santo Tomás el hecho de la servidumbre, llegando más tarde, en el año 1452, a justificar asimismo no sólo la esclavitud, sino el comercio de esclavos a través de la bula “*Divino Amore Communiti*” del Papa Nicolás V, como ha quedado recogido anteriormente en el punto 2.2.

Los cambios provocados por la Revolución Industrial, que llevaron aparejada la emigración en masa de personas hacia las grandes ciudades, con el consiguiente desequilibrio poblacional, unido a las graves desigualdades sociales y económicas, hizo que también dentro del ámbito de la Iglesia se debatiese por establecer una justa relación entre trabajo y capital, lo que dio en llamarse como “*la cuestión obrera*”. No obstante, no es hasta el año 1891 que la Iglesia Católica, a través de la encíclica “*Rerum Novarum*”⁴⁷, cambia su postura ante la situación de los trabajadores, dejando a un lado una labor que hasta ese momento se había limitado sobre todo llevar a cabo ayudas caritativas, abandona gran parte de los antiguos postulados y plantea una nueva visión sobre la justicia y el entorno laboral, adaptada a los nuevos cambios derivados del pensamiento de la Ilustración.

En esta encíclica, el Papa León XIII niega categóricamente que el trabajo deba considerarse como una “*mercancía más*”, afirmando que entra dentro del ámbito “*personal y humano*”, inherente a la persona del trabajador y plantea una posición favorable a la defensa de la justicia y de los trabajadores.

⁴⁷- “*Rerum Novarum*” (de las Cosas Nuevas o de los Cambios Políticos): Encíclica del Papa León XIII promulgada el viernes 15 de mayo de 1891. Es la primera encíclica social de la Iglesia Católica y sobre la que posteriormente ha pivotado toda la doctrina social de la Iglesia.

La encíclica expone, que la solución a los males ocasionados por la Revolución Industrial, debía pasar por que el Estado, la Iglesia, el trabajador y el empresario trabajasen juntos, y así se expresa en la carta que el Papa hace llegar a los obispos y a los fieles, sentando doctrina. Recoge cuarenta y dos puntos, en los que después de describir las condiciones sufridas por los trabajadores, se opone y condena las teorías del socialismo, defendiendo entre otros aspectos el derecho a la propiedad privada. Al mismo tiempo denuncia lo que denomina las “*insuficiencias*” del liberalismo y delimita distintos campos de actuación, manteniendo que la Iglesia debe interesarse por los aspectos religiosos y morales, que el Estado tiene que intervenir para que haya justicia y que los trabajadores y empresarios deben organizar asociaciones que les protejan.

Este documento, tuvo en su momento y ha tenido posteriormente una enorme influencia, tanto en el ámbito religioso como en el político, dado que se constituyó como un punto de clara referencia y de inspiración para todas las acciones cristianas en el campo social. Al mismo tiempo, posteriormente la Iglesia ha ido matizando y complementando su postura a través de continuados pronunciamientos, la mayoría de ellos plasmados en distintas encíclicas. En este sentido, el Papa Pío XI publica la encíclica “*Quadragesimo Anno*”⁴⁸ en el año 1931, en la que entre otros aspectos trata la relación que existe entre la moral y el derecho positivo. Posteriormente en los años 1961 y 1963 el Papa Juan XXIII publica sus encíclicas “*Mater et Magistra*”⁴⁹ y “*Pacem in Terris*”⁵⁰.

En la primera el Papa vuelve a afirmar el carácter de “*derecho natural*” de la propiedad privada y de su efectiva difusión entre todas las clases sociales, al tiempo que sostiene que la justicia y la equidad exigen que los poderes públicos actúen en la eliminación de las desigualdades entre zonas y sectores sociales, asegurando además los servicios públicos esenciales. En la segunda el Papa recoge la aspiración de todas las gentes de la tierra a tener una esperanza de futuro, a través de una convivencia basada en la seguridad y en la justicia.

48- “*Quadragesimo Anno*” (Cuadragésimo Año): Encíclica del Papa Pío XI dirigida a obispos, sacerdotes y fieles católicos. Fue promulgada el 15 de mayo de 1931 con motivo del cuarenta aniversario de la encíclica “*Rerum Novarum*” y su contenido va dirigido al análisis del papel de la acción evangelizadora en relación con la búsqueda del perfeccionamiento y de la restauración del orden social.

49- “*Mater et Magistra*” (Madre y Maestra): Encíclica del Papa Juan XXIII, promulgada el 15 de mayo de 1961. En su contenido el Papa Juan XXIII hace hincapié en el papel de la Iglesia como “*Madre y Maestra*”, de ahí su nombre, haciendo ver la necesidad de establecer los conceptos de justicia y de equidad en las relaciones humanas, y no sólo considerando a la persona de forma individual, sino a los sectores sociales y a su desarrollo en el ámbito nacional e internacional.

50- “*Pacem in Terris*” (Paz en la Tierra): Última de las ocho encíclicas del Papa Juan XXIII, promulgada el día 11 de abril de 1963 pocos días antes de su fallecimiento. En ella el Papa plantea la pertenencia de todos los hombres a la familia humana y el derecho a una esperanza de futuro con justicia y seguridad.

En la misma línea, el Concilio Vaticano II afronta los temas relacionados con la actualidad social y económica, recogiendo su postura en la constitución pastoral “*Gaudium et Spes*”⁵¹ (alegría y esperanza).

Más tarde el Papa Pablo VI, a través de su encíclica “*Populorum Progressio*”⁵², entra en el terreno del magisterio de la Iglesia en los temas sociales, haciendo hincapié en que el desarrollo debe abarcar de una forma integral a todos los hombres y a todos los aspectos toda la persona.

Los últimos documentos publicados por la Iglesia referentes al ámbito de la doctrina social, corresponden a los análisis realizados tanto por el Papa Juan Pablo II, como por el Papa Benedicto XVI y por el Papa Francisco. Especialmente abundante en este terreno, es el trabajo desarrollado por el Papa Juan Pablo II, quien a través de la publicación de tres de sus encíclicas, define la doctrina social de la Iglesia como una rama de la teología moral. Así, en la encíclica “*Laborem Exercens*”⁵³, defiende que el trabajo lleva aparejado una moral y una espiritualidad propias.

Nuevamente, en la encíclica “*Sollicitudo Rei Socialis*”⁵⁴ se hace referencia al desarrollo íntegro de la persona, recogido en la constitución pastoral “*Gaudium et Spes*” y en el progreso de la sociedad y por último, en la encíclica “*Centesimus Annus*”⁵⁵ se detiene en la necesidad de establecer, dentro de la enseñanza social de la Iglesia, un papel destacado para el concepto de solidaridad. Por otra parte, el Papa Bebedicto XVI, en su encíclica “*Caritas in Veritate*”⁵⁶, afronta el problema de la gobernanza mundial, defendiendo la necesidad de una “*Autoridad Política*”.

51- Pastoral “*Gaudium et Spes*” (Alegría y Esperanza): Única constitución pastoral del Concilio Ecuménico Vaticano II, aprobada por los padres conciliares y promulgada solemnemente por el papa Pablo VI el día 7 de diciembre de 1965. Consta de dos partes en las que trata de la posición que la Iglesia quiere asumir ante el mundo, en relación al hombre.

52- “*Populorum Progressio*” (el Progreso de los Pueblos): Encíclica del Papa Pablo VI, promulgada el 26 de marzo de 1967. En ella el Papa plantea la necesidad de la cooperación entre los pueblos en relación con los países en vías de desarrollo.

53- “*Laborem Exercens*” (Trabajo Laboral): Encíclica del Papa Juan Pablo II promulgada el día 14 de septiembre de 1981, con motivo del nonagésimo aniversario de la encíclica “*Rerum Novarum*”. Va dirigida a los obispos, sacerdotes, familias religiosas, fieles católicos y a todos los hombres de buena voluntad y en ella, entre otros aspectos, trata de la realización del hombre a través de la espiritualidad del trabajo, criticando tanto una visión de “*personas-sujetos de trabajo*”, que atribuye al socialismo, como el sometimiento del trabajo a las Leyes de la oferta y la demanda que atribuye a lo que denomina “*mercantilismo del trabajo*”.

54- “*Sollicitudo Rei Socialis*” (Preocupación Social): Encíclica del Papa Juan Pablo II promulgada el día el 30 de diciembre de 1987, con motivo del vigésimo aniversario de la encíclica “*Populorum Progressio*”. Esta encíclica consta de dos partes. En la primera trata del destino universal de los bienes y de las ventajas y de peligros del desarrollo, plasmados en desigualdades sociales y económicas. En la segunda trata las diferencias entre el norte y el sur, los problemas de la educación y la frustración provocada por el desarrollismo de los años 60 y 70, entre otros muchos temas.

55- “*Centesimus Annus*” (Centésimo Año): Encíclica del Papa Juan Pablo II promulgada el día 1 de mayo de 1991, con motivo del centenario de la primera encíclica sobre la cuestión social “*Rerum Novarum*”. Publicada tras la caída del muro de Berlín 9 de noviembre de 1989 y el posterior colapso del bloque comunista, trata y comparte la tensa ambivalencia entre la libertad y el intervencionismo económico.

56- “*Caritas in Veritate*” (la Caridad en la Verdad): Encíclica del Papa Benedicto XVI firmada el día 29 de junio de 2009. Va dirigida a los presbíteros y diáconos, a las personas consagradas, a todos los fieles laicos y a todos los hombres de buena voluntad, trata sobre el desarrollo humano integral en la caridad y en la verdad.

Como puede observarse, la Iglesia Católica ha ido variando su mensaje a lo largo de todo este tiempo, adaptando su doctrina, desde su propia óptica, no sólo al concepto de trabajo en sí, sino al entorno en el que se realiza, al conjunto de relaciones sociales y políticas, y al desarrollo integral de la persona, tanto desde una perspectiva individual, como de elemento integrante de una comunidad, a través de un nuevo mensaje que tiene en cuenta una serie de derechos, basados tanto en un conjunto de principios morales, como en otros aspectos relacionados con la solidaridad y la igualdad.

Con la llegada al pontificado del Papa Francisco, la evolución del mensaje social de la Iglesia se intensifica, llegando a centrarse en los aspectos que tienen que ver más con la dignidad de las personas que con la consecución de beneficios, lo que de alguna manera se aleja de la línea mantenida anteriormente y entra en colisión con la corriente más liberal de pensamiento, centrándose en los principios de solidaridad entre las personas y entre los pueblos.

El Papa Francisco ha manifestado que:

*“Quien trabaja es digno, tiene una dignidad especial, una dignidad de persona. ...”,
“...Las personas son menos importantes que las cosas que producen ganancia a los que tienen el poder político, social, económico. ¿A qué punto hemos llegado? Al punto de que no somos conscientes de esta dignidad de la persona; esta dignidad del trabajo. Pero hoy la figura de San José, de Jesús, de Dios que trabajan – es éste nuestro modelo – nos enseñan el camino para ir hacia la dignidad”⁵⁷.*

Por otra parte en la reciente encíclica “*Laudato Si*”⁵⁸, aunque dedicada al Medio Ambiente, el Papa Francisco recoge en su capítulo III y bajo el título “*Raíz humana de la crisis ecológica*”, que los hombres:

“...estamos llamados al trabajo desde nuestra creación” y que “...no debe buscarse que el progreso tecnológico reemplace cada vez más el trabajo humano, con lo cual la humanidad se dañaría a sí misma. El trabajo es una necesidad, parte del sentido de la vida en esta tierra, camino de maduración, de desarrollo humano y de realización personal”.

57- Homilía del Papa Francisco en el transcurso de la misa celebrada el día 1 de mayo de 2013, en la capilla de la Domus Sanctae Marthae (en español: Casa de Santa Marta o Residencia de Santa Marta), edificio situado en la Ciudad del Vaticano, adyacente a la Basílica de San Pedro de Roma.

58- Carta Encíclica “*Laudato Si*” del Papa Francisco, sobre “*el cuidado de la casa común*”, publicada el día 24 de mayo de 2015.

No obstante, en esta nueva línea marcada por el Papa Francisco, no se recoge si estos pronunciamientos, que parecen responder a una nueva dirección en la doctrina de la Iglesia, deben estar basados en el concepto de caridad cristiana, respondiendo a una concesión caritativa de quienes mantienen la propiedad de los medios de producción, hacia quienes desarrollan la actividad laboral, o bien el trabajo y las formas dignas de llevar a cabo la actividad laboral, deben tener la consideración de un derecho propio de las personas, y por lo tanto unido específicamente a su condición de trabajadores.

3.3. El concepto de trabajo desde la ética protestante.

En lo que se refiere al concepto de trabajo, la ética protestante parte del planteamiento bíblico recogido en “*el Génesis*”⁵⁹, de considerarlo como un castigo divino derivado del pecado original. No obstante, existen múltiples interpretaciones en relación con la manera en la que se afronta este planteamiento, desde las distintas ramas o denominaciones protestantes.

La denominación de protestante o más genéricamente de protestantismo, se utilizó inicialmente para identificar tanto a las personas como a los colectivos de cristianos que, a partir del siglo XVI, se separaron de la Iglesia Romana y abrazaron las ideas luteranas, en lo que dio en denominarse la “*Reforma Protestante*”⁶⁰, basada en las “*cinco solas*”⁶¹. El origen etimológico de esta denominación se atribuye a la posición de resistencia, de disconformidad o de “*protesta*”, que se originó contra la Resolución de la Dieta de Espira celebrada en el año 1529⁶², en la que se condenaron las conclusiones de la anterior Dieta de Espira del año 1526⁶³, pretendiendo conseguir una uniformidad religiosa en Alemania, y prohibiendo las creencias y las enseñanzas de los postulados luteranos, al oponerse al acuerdo del edicto de la Dieta de Worms⁶⁴ del año 1521.

59- El Génesis: Primer libro de los cinco que componen el Pentateuco del Antiguo Testamento.

60- Reforma protestante: Movimiento religioso que tuvo su origen Alemania, a partir de la publicación en el año 1517, en la puerta de la iglesia de Wittenberg, de las "95 tesis" contra la venta de indulgencias de la iglesia de Roma, por el fraile y teólogo agustino Martín Lutero.

61- Las Cinco Solas: Denominación por la que se conocen las cinco frases en latín surgidas de la Reforma Protestante, sobre las que los reformadores o protestantes basan sus diferencias doctrinales oponiéndose a la doctrina la Iglesia Romana. (Sola Scriptura, Sola Christus, Sola Gratia, Sola Fide, Soli Deo Gloria.).

62- Dieta de Espira de 1529: Asamblea de deliberación del Sacro Imperio Romano Germánico celebrada en la Ciudad Imperial Libre de Espira en el año 1529 y en la que se condenaron los resultados de la anterior dieta de la Espira del año 1526, al tiempo que se prohibieron futuras reformas.

63- Dieta de Espira de 1526: Asamblea de deliberación del Sacro Imperio Romano Germánico celebrada en la Ciudad Imperial Libre de Espira en el año 1526. En esta reunión se acordó que no debía forzarse la aplicación del Edicto de Worms, por lo que cada príncipe podía decidir sobre si se permitía o no las enseñanzas y los cultos luteranos.

64- Dieta de Worms de 1521: Asamblea de deliberación del Sacro Imperio Romano Germánico celebrada en la Ciudad Worms, del 28 de enero al 25 de mayo de 1521. A esta reunión, presidida por el emperador Carlos V, fue convocado Lutero, con objeto de que retractara de 41 de las 95 tesis publicadas. Lutero no sólo no se retractó, sino que se reafirmó en estas tesis, lo que provocó la condena de Roma y la prohibición de la lectura y la publicación de sus escritos. La dieta concluye con el Edicto de Worms en el que se condena a Lutero como hereje y se le considera prófugo.

No obstante, el mismo término se ha utilizado y continúa utilizándose para identificar de forma genérica, al conjunto de las distintas iglesias reformadas, puritanas o ascéticas que, dentro del ámbito cristiano, fueron apareciendo posteriormente, desarrollando sus principios teológicos a partir de esta reforma, a pesar de que no responden a una doctrina homogénea y cada una de ellas cuenta con especificidades diferentes y bien definidas.

Uno de los postulados reformistas más importantes y de mayor trascendencia, fue el considerar como obligación conocer, obedecer y predicar la verdad, poniéndose bajo la autoridad de las Escrituras y ajustándose a sus mandatos. Por tanto, todo creyente tenía la obligación de conocer las Escrituras, a través de su lectura y de su estudio, y la libertad de sacar sus propias conclusiones y debatirlas con otras personas, lo que entraba en conflicto directo con los postulados del Concilio de Trento⁶⁵. Este hecho unido a la traducción de la Biblia a las diferentes lenguas vernáculas y a la aparición de la imprenta, provocó que proliferasen distintas corrientes de pensamiento, basadas en diferentes formas de interpretación de los contenidos bíblicos, (luteranos, calvinistas, anglicanos, pietistas, metodistas, bautistas, presbiterianos, entre otras muchas). Al mismo tiempo la necesidad de aprender a leer representó un enorme avance cultural, al disminuir notablemente el analfabetismo en grandes sectores de la población bajo la influencia del credo protestante.

En todo este entorno existen diferentes apreciaciones, en relación con la manera en que se afronta el concepto de trabajo, desde las distintas ramas o denominaciones protestantes. Así, en tanto para el protestantismo temprano el trabajo es una forma de expiación permanente de los pecados y su forma de afrontamiento está íntimamente relacionado una “*profesión*”⁶⁶ establecida por el destino, los postulados calvinistas plantean, que dado que Dios es omnipotente y omnisciente, conoce quienes están predestinados a la salvación o a la condena eterna, por lo que el trabajo es una forma de ofrenda a Dios, dirigida a glorificarle y a aliviar los posibles efectos de esa condena.

Desde otro punto de vista, para el pastor y evangelista Baxter⁶⁷, el trabajo es un

65- Concilio de Trento: Concilio ecuménico celebrado entre los años 1545 y 1563, convocado por el Papa Paulo III para responder a la reforma protestante y fijar el dogma católico, en el que entre otras conclusiones se aprueba con categoría de dogma la reserva a la Iglesia Católica de la interpretación de las Sagradas Escrituras

66- Profesión (del alemán “*Beruf*”. También “*berufen*”, “*bergauf*”, “*berufung*” o “*beruflich*”): En el ámbito protestante se refiere a la misión impuesta por Dios, adquiriendo su actual significado a partir de la traducción luterana de la Biblia. Es una de las grandes aportaciones de la reforma al concepto de trabajo.

67- Richard Baxter (1615-1691): Teólogo inglés no conformista, obispo de Worcester y uno de los máximos representantes del puritanismo.

instrumento para prevenir la vida sucia o disipada y las inclinaciones de la carne, y mantiene que un estado de disgusto en el trabajo, es signo de una falta en el estado de gracia, por lo que debe buscarse la salvación a través de una actitud de conformidad, con un trabajo espiritual o corporal sufrido y continuado.

Éstas y otras muchas de las interpretaciones, surgidas de los distintos ámbitos derivados de la reforma protestante, dieron lugar a distintas formas de interpretar el concepto de trabajo, que han ido evolucionando a lo largo del tiempo. De esta manera, conceptos presentes en el protestantismo temprano, tales como el de la obligación de conformarse con un destino predeterminado, fueron poco a poco superados por el protestantismo tardío, a medida que se evolucionaba hacia la idea de entender el trabajo como un fin requerido por Dios y una forma de honrarle y de alabarle, lo que dio lugar a nuevas formas de concebir tanto la organización social como la economía.

No obstante, en cuanto a la relación o a la influencia que pudiera tener la reforma sobre los postulados mantenidos por el capitalismo, Max Weber⁶⁸ mantiene que no se demuestra que

“...haya un vínculo que se pueda comprobar entre la Reforma Protestante y el espíritu del capitalismo, dado que no se manifiesta ninguna intencionalidad por parte de los reformadores en generar cambios de tipo económico o de acumulación de capital, o enriquecimiento a partir de la profesión”⁶⁹.

Esta afirmación se basa en que Lutero se manifiesta en muchas ocasiones en contra de la usura, de los préstamos con interés o de las formas en las que realizaban sus actividades económicas los grandes mercaderes, basando la moral protestante en el amor al trabajo, en la honradez, en el ahorro y en un cierto apego a lo material, pero dentro de unos márgenes permitidos.

Por otra parte, los colectivos calvinistas trataron de combatir que en el interior de sus comunidades, florecieran actitudes basadas en la avaricia, la usura o la obtención de beneficios a costa de la explotación de los seres humanos.

68- Maximilian Carl Emil Weber (1864–1920): Filósofo, Economista, Jurista, Historiador, Político y Sociólogo alemán, al que se le considera como uno de los fundadores del estudio moderno de la sociología y la administración pública. Autor de *“La ética protestante y el espíritu del capitalismo”*.

69- *“La ética protestante y el espíritu del capitalismo”*, Capítulo III (La concepción luterana de la profesión). Maximilian Carl Emil Weber.

En las sociedades bajo la influencia de los postulados protestantes, el trabajo no sólo es un modo de conseguir recursos para satisfacer necesidades, sino que se convierte en una obligación derivada de un mandato divino. Pero al mismo tiempo este mandato debe abrirse al exterior, lo que choca frontalmente con los criterios mantenidos hasta principios del siglo XX, en las sociedades bajo la influencia de la Iglesia Romana, muy condicionada por la idea de que el trabajo era indigno y sólo una actividad propia de las clases inferiores o de los entornos monacales, llegando en algunos casos a glorificar la mendicidad, actividad completamente desterrada por el entorno protestante.

El trabajo concebido desde estos planteamientos, es la base sobre la que se asienta el análisis sociológico llevado a cabo por Max Weber, al que se me hará referencia más adelante y con más extensión, en el punto 4 de este capítulo relativo a la sociología del trabajo. Este trabajo se basa en una serie de estudios estadísticos realizados a principios del siglo XX, en cuya conclusión se afirma que el mundo protestante es más exitoso económicamente que el mundo católico. No obstante, en la actualidad, la sociedad globalizada en la que vivimos, guiada por nuevos conceptos tales como la productividad, el beneficio, la eficacia, la eficiencia, etc., ha ido provocando una homogeneización en la práctica del concepto de trabajo, de manera que cada vez se hace más difícil mantener la existencia de diferencias radicales, basadas en estos criterios. Sin embargo, si se analizan en profundidad las actuales formas de organización del trabajo, por zonas o por países, pueden observarse múltiples signos que aún hoy persisten, y que evidencian la influencia de la filosofía originaria desde las que han ido evolucionando y marcan y a veces pueden justificar, las distintas maneras de concebir el progreso de las personas y/o de los pueblos, así como las Normas y las Leyes sobre las que se han ido asentando.

3.4. El trabajo desde la perspectiva marxista.

Las teorías marxistas sobre el trabajo, pueden entenderse como la evolución de una línea de pensamiento, basada en la síntesis de la filosofía hegeliana y el socialismo francés, que tiene su origen en la Inglaterra del siglo XIX, con el denominado "*socialismo utópico*"⁷⁰, fruto de la Revolución Industrial y de las consecuencias negativas que se derivaron en cuanto a la miseria y a la sobreexplotación de la mano de obra del proletariado se refiere.

⁷⁰- Socialismo utópico: Teoría económico-social que defiende la sustitución de la propiedad privada por una socialización de los recursos, a través del estado o de asociaciones de productores federados, así como la implantación del trabajo obligatorio para todos y la distribución de los bienes de manera igualitaria entre los integrantes de la sociedad.

En este contexto se pusieron en práctica ideas como las desarrolladas por Robert Owen⁷¹, uno de los primeros y máximos representantes de la organización cooperativista del trabajo, así como otros conceptos socializadores y de carácter más filosófico, que tuvieron su referente en la revolución francesa en el año 1789 y en las ideas de Jean-Jacques Rousseau⁷², así como en las posteriores corrientes de pensamiento francesas representadas, entre otros, por el conde Henri de Saint-Simon⁷³ y Charles Fourier⁷⁴.

Robert Owen impulsó una regeneración de las condiciones de vida de los obreros de su fábrica de hilaturas de New Lanark en Escocia, a través de la mejora de las condiciones laborales relativas a un mejor salario, a la reducción de la jornada laboral y a la educación, entre otras muchas. Posteriormente impulsó el trabajo en cooperativa, en un proyecto que intentó desarrollar en la Comunidad de Harmony en Indiana (EE.UU.), que resultó un fracaso y le hizo perder gran parte de su fortuna, tras lo cual volvió al Reino Unido, donde continuó su actividad en la dirección de un sindicato obrero. Sus ideas junto con las del francés Daniel Legrand⁷⁵, fueron las precursoras de la “Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores”, fundada en Basilea en el año 1901, sobre las que así mismo se basó años más tarde la constitución de la OIT (*Organización Internacional del Trabajo*).

El pensamiento de Saint-Simon se centraba en la idea, de que el progreso de los hombres se logra a través del desarrollo económico. Para lograr este objetivo, defendía el establecimiento de una tecnocracia compuesta por sabios, intelectuales y científicos, que liderasen a las clases menos ilustradas y sencillas, al tiempo que proponía la transferencia hacia los sectores denominados “productores”, compuesto por los industriales y los campesinos, del poder ostentado por las clases dominantes, que denominaba “ociosas”, entre las que incluía como principales representantes a la nobleza, a la Iglesia y al ejército.

71- Robert Owen (1771 - 1858): Socialista utópico del Reino Unido, considerado el padre del cooperativismo.

72- Jean-Jacques Rousseau (1712-1778): Escritor y Filósofo, franco-suizo definido en un principio como un ilustrado, aunque posteriormente se separó de los principales representantes de la Ilustración. Fue el autor de la obra político-filosófica “*El contrato social o los principios del derecho político*”, publicada en el año 1762, donde recoge la idea de establecer un contrato social entre el Estado y las personas, basado en la libertad y en la igualdad entre los hombres.

73- Claude-Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon (1760-1825): Filósofo francés del socialismo utópico y teórico social. Autor entre otras muchas obras de “*Le Nouveau christianisme*” (El nuevo cristianismo), publicada en el año 1825.

74- François María Charles Fourier (1772 –1837): Pensador socialista francés y escritor autodidacta, encuadrado en el socialismo utópico y promotor del cooperativismo y el colectivismo, anticipándose a las ideas del socialismo libertario. Autor entre otras obras de “*Théorie des quatre mouvements*” (Teoría de los cuatro movimientos) (1808), de “*Le nouveau monde industriel et sociétaire*” (El Nuevo mundo industrial y societario) (1829) y de “*La fausse industrie, morcelée, répugnante, mensongère et l'antidote, l'industrie naturelle combinée, attrayante, véridique donnant quadruple produit et perfection extrême en toute qualité*” (1835-1836).

75- Daniel Legrand (1783-1859): Industrial y filántropo. Precursor de la Ley internacional de trabajo. Autor entre otras obras de “*Les Relais, ou, La mere de famille et le fileur [microform]: fiction d'une triste realite*” (1840 y 1841).

Por otra parte, Charles Fourier fue un defensor del colectivismo y de la igualdad entre hombres y mujeres y desarrolló sus teorías centradas en la eliminación de la explotación, la miseria y la monotonía laboral, a través de la creación de los denominados “*Falansterios*”⁷⁶.

Teniendo en cuenta este contexto, la visión del trabajo y de la economía desde los postulados marxistas, puede considerarse como una reacción a las teorías liberales de los siglos XVIII y XIX, de manera que Marx⁷⁷ realiza un análisis de la situación de la sociedad burguesa, a la vista del papel central que el trabajo tiene en su forma de organización. La consecuencia más inmediata de sus postulados, será la denuncia de una situación de explotación de los trabajadores, para alcanzar unas plusvalías derivadas de la producción.

Su obra más destacada fue “*El Capital*”⁷⁸ donde, entre otros postulados, propone que la vía de la emancipación de la sociedad debe alcanzarse a través del desarrollo de las fuerzas productivas y de la autorrealización de las personas a través del trabajo.

Asimismo fue el autor junto con su íntimo colaborador Friedrich Engels⁷⁹ del “*Manifiesto Comunista*”⁸⁰ (*Manifest der Kommunistischen Partei*). Para Marx la capacidad de satisfacer las necesidades humanas, está íntimamente relacionada con la capacidad de alcanzar unos niveles mínimos de eficiencia en el proceso laboral, que asimismo depende de que se alcancen unos niveles mínimos de racionalidad económica y productiva basados en las relaciones de producción, siendo las fuerzas productivas las que deben determinar el desarrollo histórico y social.

Marx toma de David Ricardo la idea del vínculo del trabajo-escasez que le diferenciaba de los clásicos, es decir, que la escasez es producto de una carencia ineludible y por lo tanto que la tierra por sí misma no puede proporcionar todo lo necesario para el desarrollo y la reproducción de la humanidad.

76- Falansterios: Comunidades de trabajo que desarrollaban actividades industriales y agrícolas, con una filosofía de autogestión y dirigidas al autoconsumo y al autoabastecimiento, con una administración y una distribución propias.

77- Karl Heinrich Marx (1818-1883): Intelectual y Filósofo alemán de origen judío nacido en Tréveris (Prusia). Vivió y murió en el Reino Unido donde desarrolló la mayor parte de su obra. Es el padre del socialismo científico y del materialismo dialéctico.

78- El Capital (*Das Capital*): Tratado en tres volúmenes que es considerado como la obra cumbre de Karl Marx. El primer volumen fue publicado aun en vida del autor en Hamburgo en el año 1867, en tanto que los volúmenes II y III, fueron publicados después de su muerte por su íntimo colaborador Friedrich Engels en los años 1885 y 1894.

79- Friedrich Engels (1820-1895): Filósofo y revolucionario alemán, nacido en Barmen-Elberfeld (Prusia), actualmente Wuppertal (Renania). Íntimo colaborador de las teorías de Marx y dirigente político de la Primera y de la Segunda Internacional.

80- Manifiesto Comunista (*Manifest der Kommunistischen Partei*): Tratado político de enorme influencia histórica, cuya redacción fue encargada a Karl Marx y Friedrich Engels entre los años 1847 y 1848 por la Liga de los Comunistas. Puede considerarse como la presentación de las teorías comunistas al resto del mundo y fue publicado por primera vez en Londres el 21 de febrero de 1848.

En este sentido, cambia el rumbo de estas conclusiones, criticando al capitalismo no como una corriente que se apoya en esta lógica del desarrollo, sino por su falta de racionalidad, de manera que basa sus postulados en el despliegue de las fuerzas productivas y no en un tipo específico de crecimiento, ni en los conceptos burgueses de eficiencia, y en el mantenimiento de un “*ejército de reserva*”⁸¹. Por tanto, a la vista de las bases establecidas por Ricardo sobre el concepto de trabajo-escasez, Marx desarrolla una nueva teoría, en la que propugna que a través del trabajo puede llegarse a una verdadera organización humanizadora de la sociedad, dado que es el único factor que puede dar respuesta a las necesidades de una población en continuo crecimiento.

Bajo esta visión, el vínculo trabajo-escasez es independiente de las clases sociales y la producción es el elemento sobre el que debe pivotar una nueva organización racional de las distintas sociedades, de manera que un factor natural como es la escasez, sería independiente a las distintas formaciones sociales y quedaría invalidado como concepto persistente e inmutable, y por lo tanto los esfuerzos deben ir dirigidos a encontrar las formulas para su erradicación, a través fundamentalmente del progreso técnico. En este sentido plantea, que la situación que padece el proletariado sólo es una fase dolorosa, de una evolución necesaria y transitoria en su crecimiento, destinada a desaparecer cuando se alcance la etapa final que sería el comunismo⁸².

En un aspecto más filosófico, Marx^{83,84} concibe el trabajo como el elemento que diferencia la especie humana del resto de los animales, así como una consecuencia directa de la relación que existe entre el ser humano en su conjunto y el entorno natural en el que éste se desenvuelve, de tal manera que poniendo en juego sus capacidades consigue no sólo lo que denomina el intercambio de materias con la naturaleza, sino que también alcanza un desarrollo físico e intelectual, transformando su propia

81- “*Ejército de Reserva*”: Término recogido en “*El Capital*” de Karl Heinrich Marx, que hace referencia a los planteamientos capitalistas, de la necesidad de mantener un cierto nivel de fuerza de trabajo excedentaria y por lo tanto desempleada, para mantener el buen funcionamiento del sistema.

82- Comunismo: Ideología política que propugna la eliminación de la propiedad privada y el establecimiento de una sociedad sin clases sociales. Mantiene que si los medios de producción son de propiedad común se eliminaría la explotación del hombre por el hombre y que, como consecuencia, cualquier forma de organización que mantuviese diferencias entre los individuos, incluida cualquier forma de estado, no sería necesaria y debería ser abolida. Manifiesto Comunista (*Manifest der Kommunistischen Partei*) Karl Heinrich Marx y Friedrich Engels (1848).

83- “*Podemos distinguir al hombre de los animales por la conciencia, por la religión o por lo que se quiera. Pero el hombre mismo se diferencia de los animales a partir del momento en que comienza a producir sus medios de vida, paso éste que se haya condicionado por su organización corpórea. Al producir sus medios de vida, el hombre produce indirectamente su propia vida material*” (Karl Heinrich Marx: La ideología alemana).

84- “*El trabajo es, en primer término, un proceso entre la naturaleza y el hombre, proceso en que éste realiza, regula y controla mediante su propia acción su intercambio de materias con la naturaleza. En este proceso, el hombre se enfrenta como un poder natural con la materia de la naturaleza. Pone en acción las fuerzas naturales que forman su corporeidad, los brazos y las piernas, la cabeza y la mano, para de ese modo asimilarse, bajo una forma útil para su propia vida, las materias que la naturaleza le brinda. Y a la par que de ese modo actúa sobre la naturaleza exterior a él y la transforma, transforma su propia naturaleza, desarrollando las potencias que dormitan en él y sometiendo el juego de su fuerzas a su propia disciplina.*” (Karl Heinrich Marx: El Capital).

naturaleza, al tiempo que desarrolla una serie de potencialidades que de otra manera se mantendrían ocultas.

Todo lo anterior le lleva a manifestar, que si existen elementos que perturban este vínculo como puede ser el capitalismo, lo que Marx denomina alienación de la relación productiva, la concepción de la naturaleza colectiva del ser humano desaparece y solamente quedaría el individuo sometido a la elaboración de un producto ajeno a su propia persona, que requiere de un esfuerzo mental y físico importante y que le hace perder toda autonomía personal, por lo que este sometimiento hace que sea percibido como un elemento hostil y en ningún caso satisfactorio, impidiendo de esta forma cualquier posibilidad de realización y desarrollo personal.

Un aspecto esencial en la filosofía marxista es la eliminación de las clases sociales, del concepto de propiedad privada y del beneficio cesante de la producción, lo que denomina plusvalía del rendimiento del trabajo, manteniendo que todos estos conceptos, una vez aceptados especialmente por el trabajador, legitiman la explotación y la alienación de la actividad productiva y del trabajo, así como la alienación económica, estructural y radical en la sociedad capitalista, presentándose ante las conciencias de los explotados como moralmente justificables.

Por tanto, la fuerza de trabajo y el trabajo en sí mismo, siempre se presenta en las teorías marxistas como el mecanismo de identificación y de integración del individuo en la sociedad y en el entorno que le rodea, y como elemento esencial para su desarrollo, por lo que rebasa con mucho el mero elemento productivo, viendo en la colectivización de la propiedad, en la socialización de las riquezas y de los recursos y en la equiparación social y cultural del ser humano, los elementos esenciales para dar solución a los planteamientos mantenidos por las tesis liberales.

Hoy en día, el concepto moderno de trabajo desde la perspectiva material marxista, se ha centrado en entenderlo como una forma de mercancía de la sociedad capitalista, “*el trabajador vende su fuerza de trabajo a cambio de un salario*”, por lo que la extensión de los conceptos de esfuerzo y retribución, que se mantienen en la dimensión material han calado tanto en la sociedad, que en gran medida parecen haber ocultado o desplazado otros aspectos considerados esenciales y simbólicos de esta filosofía.

3.5. El papel del trabajo en la economía neoclásica.

El concepto neoclásico de la economía identifica el trabajo, junto con la tierra y el dinero, como uno de los tres pilares sobre los que se sustenta la actividad económica y la producción. En economía se emplea la denominación “*neoclásica*”, que aparece como movimiento a mediados del siglo XIX, como reacción a la escuela clásica de Adam Smith o de David Ricardo, cuando se hace referencia a un análisis económico basado en lo que se dio en denominar “*economía ortodoxa*”⁸⁵. El núcleo central de la tesis sobre la que se basa la economía neoclásica, que se aplica especialmente a la microeconomía, es la afirmación de que dentro del mercado actúan una serie de agentes, en función de una racionalidad económica individual, por lo que el equilibrio del mercado se alcanzará, cuando se consiga una optimización de cada una de las “*utilidades marginales*”⁸⁶, en cada una de las unidades de producción, que cada una de estas unidades trata de conseguir de forma individual.

La economía neoclásica identifica el trabajo desde una perspectiva mercantilista, e intenta integrar el concepto “*marginalista*”, es decir, el concepto basado en el valor marginal o valor en el margen, relacionado con los ingresos, los costes, los rendimientos, la utilidad, etc., centrándose en aspectos relacionados con la lógica y la matemática y en valores subjetivos como el individualismo y las formas de asignación, elección y puesta a disposición de recursos, en un momento en el que estos recursos son escasos, tal como plantea David Colander⁸⁷ y aceptando algunos aspectos del “*utilitarismo*”⁸⁸ planteado por Jeremy Bentham⁸⁹ aplicados a la economía.

Desde esta óptica se sostiene, que en el entorno de un mercado en el que están presentes aspectos económicos, tales como los costes de producción y aspectos psicológicos, como la utilidad, la satisfacción, la necesidad, etc., se identifican dos elementos esenciales, el empleador y las personas que buscan un empleo, consecuencia de lo cual aparece una oferta y una demanda de fuerzas de trabajo, que intercambian intereses complementarios.

85- Economía ortodoxa (*Mainstream economics*): Término que en un principio estuvo unido íntimamente a la economía neoclásica. Actualmente se aplica al concepto de economía neoclásica monetarista y al enfoque de la denominada síntesis neoclásica.

86- Utilidad marginal: Es el valor intrínseco de un bien en función no de su utilidad sino de la importancia o de la estimación que le asigna un agente económico. Por lo tanto puede variar en función de la valoración que tenga asignada en cada momento.

87- David Colander: Profesor Distinguido Christian A. Johnson de Economía, Middlebury College, Middlebury, Vermont. Ha enseñado en la Universidad de Columbia, en el Vassar College, en la Universidad de Miami y en la Universidad de Princeton. Es autor entre otras muchas publicaciones, del libro “*The Making of an Economist, Redux*”, publicado en el año 2008.

88- Utilitarismo: Teoría que defiende que la moralidad de cualquier Ley o actuación, viene definida por el nivel de utilidad que tiene para los colectivos a los que va dirigida. Es decir, el nivel ético de cualquier acción vendría determinado esencialmente por su utilidad.

89- Jeremy Bentham (1748 - 1832): Pensador inglés, padre del utilitarismo.

Asimismo defiende, que los posibles desequilibrios que pudieran producirse, como son el desempleo o el sobreempleo, sólo deben achacarse a las acciones intervencionistas tanto de las Instituciones, que actúan a través de regulaciones legislativas o de inspecciones, como de la aplicación de prácticas monopolísticas por parte de los empleadores o de presiones sindicales, por lo que defiende que la manera de optimizar estos intercambios, es dejar al mercado que se autorregule a través de una competencia libre, directa y sin cortapisas, consiguiendo de esta forma un equilibrio natural.

El principal representante de la economía neoclásica, considerado por muchos como el padre de este movimiento económico, es el “*neomarginalista*” Alfred Marshall⁹⁰, quien desarrolló su teoría del “*equilibrio parcial*” a través de la aplicación de la lógica, realizando un análisis del funcionamiento de los mercados en función de la oferta y de la demanda.

Esta teoría defiende que los bienes de un tipo determinado presentes en un sector, son independientes tanto de la situación de otros bienes presentes asimismo en otros sectores, como del conjunto de bienes presentes en el mercado, por lo que los precios se irán ajustando hasta que la oferta se equilibre con la demanda y esto aplicado tanto a los bienes de producción y de consumo, como al mercado de trabajo.

Junto con Marshall, podrían citarse como máximos representantes de la economía neoclásica a León Walras y a Wilfredo Pareto. El análisis económico de León Walras⁹¹, se basa en los criterios del libre mercado y en la defensa del equilibrio general de la demanda según la utilidad marginal. Al mismo tiempo presenta un análisis de la economía monetaria, sobre la base de múltiples mercados, planteando una teoría general sobre la interdependencia económica.

Por otra parte Wilfredo Pareto⁹², sucesor y discípulo de Walras y en su misma línea, mantiene que un análisis sólido de un sistema económico, sólo es posible a través del diseño de un modelo matemático, que tenga en cuenta todas las interrelaciones que se producen en su seno.

90- Alfred Marshall (1842 - 1924): Catedrático de economía, y promotor de la denominada “*síntesis neoclásica*”, base de la teoría económica. Fue Profesor de Pigou, Keynes. En 1890 publicó su obra capital, “*Principios de economía*”.

91- León Walras (1834 - 1910): Economista francés considerado el padre de la economía matemática.

92- Vilfredo Federico Damaso Pareto (1848 - 1923): Sociólogo, Economista y Filósofo italiano. Profesor de Economía (1893) en la Universidad de Lausana. En 1909 Pareto introdujo la medida de la desigualdad de la distribución del ingreso (“*el índice de Pareto*”) y la “*distribución de Pareto*” (modo de distribución de la riqueza).

A la vista de estos planteamientos, aparecen una serie de puntos débiles, en lo que se refiere al denominado mercado de trabajo, de los que, entre otros muchos, podrían destacarse los siguientes, tal como recoge Julio César Neffa⁹³ en su artículo “*La teoría neoclásica ortodoxa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. El papel de los intermediarios*”, presentado en el año 2001, en el 5º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, desarrollado en Argentina:

- En primer lugar cabe decir, que sería muy discutible considerar el ámbito de las relaciones laborales como un mercado más, sometido únicamente a la libre relación entre las partes, dado que en él interaccionan aspectos e intereses sociales de extraordinaria complejidad e importancia, con una enorme influencia en el desarrollo de la sociedad en su conjunto. Asimismo, estos planteamientos dejan fuera grupos o gremios tales como los autoempleados, o los trabajadores independientes, entre otros, que se encuentran dentro del mercado de trabajo y forman parte de un colectivo muy numeroso.
- En segundo lugar, es evidente que el marco en el que se establece el contrato de trabajo, entre el propietario de los bienes de producción, es decir, entre el empleador y el demandante de empleo, no responde a criterios de uniformidad y de equilibrio de fuerzas entre las partes, por lo que, salvo en casos muy especiales de profesionales muy demandados, en la mayoría de los casos no existe una verdadera negociación, sino una imposición de condiciones por parte del empleador.
- Otro aspecto a considerar es que, del intercambio entre empleadores y buscadores de empleo, se deriva un reconocimiento por parte de los segundos de una jerarquía, de una autoridad y de unos criterios de evaluación que establecen los primeros, que conllevan a una relación de subordinación, por lo que el contrato de trabajo no se lleva a cabo entre agentes iguales. Asimismo, el demandante de empleo, al no poseer los medios de producción, precisa emplearse y conseguir un salario para sobrevivir, lo que abunda más aún en el postulado anterior.
- En el mercado aparecen discrepancias tales, como la desviación de costes originados por la falta de información, o desequilibrios en los precios o en la distribución de la renta, dado que estos elementos esenciales no se manifiestan al mismo tiempo ni de forma instantánea. La consecuencia en el mercado de trabajo

⁹³- Julio César Neffa: Investigador y docente. Dr. en Economía del Trabajo. Profesor en las Universidades Nacionales de La Plata y Buenos Aires. Investigador Superior del CONICET y del CNRS. Director del CIEL-PIETTE del CONICET.

es, que los actores principales, empleadores y empleados, deben recurrir a intermediarios para compensar las fallas del mercado.

- Por otra parte debe tenerse en cuenta que, el denominado mercado de trabajo no responde a los mismos criterios de estabilidad que el resto de los mercados, dado que la fuerza de trabajo no puede considerarse como una mercancía homogénea, por lo que cada uno de los agentes pueden hacer ajustes en sus decisiones, no contemplados al inicio del contrato laboral.
- Por último, el denominado mercado de trabajo es, en las sociedades modernas, una relación social, que se estructura a través de unas Instituciones, normalmente los Ministerios de Trabajo, que definen y establecen una serie de Normas legales a las que deben estar sometidas las partes. De no ser así, aspectos tales como la Prevención de los Riesgos Laborales, el tiempo de trabajo, los salarios mínimos, la negociación colectiva, los seguros sociales, o la canalización de conflictos, entre otros muchos que podrían considerarse, no estarían contemplados dentro de un único marco de intercambio, regulado sólo por los intereses particulares y las Leyes del mercado.

3.6. El papel del trabajo en la economía keynesiana.

El Keynesianismo es una escuela de pensamiento económico, basada en las teorías del Economista John Maynard Keynes⁹⁴. La novedosa manera en la que Keynes concebía la economía, tenía como objetivo principal encontrar nuevas formas de estímulo en épocas de crisis, por lo que a pesar de partir de un liberalismo moderado, supuso una ruptura con el pensamiento económico vigente hasta ese momento, basado en los postulados de la economía clásica y neoclásica.

Las teorías de Keynes tuvieron su máxima expresión a partir de la crisis económica mundial, que se produjo tras el crack en la bolsa de Nueva York el jueves 24 de octubre del año 1929, lo que dio en denominarse el “*jueves negro*”⁹⁵, y que fue el inicio de lo que posteriormente se conoció como la “*gran depresión*”⁹⁶ que se inició en el año 1930 y

⁹⁴- John Maynard Keynes (1883 – 1946): Economista británico, considerado como uno de los más influyentes del siglo XX. Autor de la obra “*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*”, publicada en el año 1936.

⁹⁵- Jueves Negro: Denominación día en que se inició el “*crac económico*” del año 1929, con el desplome de la bolsa de Nueva York, dando lugar a un estado de pánico que provocó una enorme y desconocida, hasta ese momento, crisis bancaria en los Estados Unidos (EE.UU.) y el comienzo de lo que se dio en denominar la “*gran depresión*”.

⁹⁶- La gran depresión (o “*crisis del veintinueve*”): Crisis económica mundial que se inició en los Estados Unidos (EE.UU.), con el denominado “*jueves negro*”, y que posteriormente, durante las décadas de los años 30 y 40, se extendió al conjunto de las democracias occidentales, con unos efectos globales que afectaron a la mayoría del resto de los países, tanto ricos como pobres.

que arrastró a la mayoría de las economías occidentales, muchas de las cuales se encontraban en una situación lamentable, después de la catástrofe que representó la primera guerra mundial.

La caída de la producción junto con las consiguientes enormes tasas de desempleo, que llegaron a situarse en 12.000.000 en Estados Unidos (EE.UU.) y 6.000.000 en Alemania, hicieron que los postulados de la economía neoclásica, basados en que el libre funcionamiento de las fuerzas de los mercados, podía superar los desajustes de la actividad económica, quedaran cuestionados, por lo que apareció una necesidad urgente de encontrar otras vías, que aportasen nuevas soluciones imaginativas a la situación económica.

En este contexto Keynes esencialmente mantiene, que la demanda del mercado no puede recuperarse si los empresarios reducen los niveles de salarios, dado que esto conllevaría una nueva caída de la demanda, motivada por la pérdida de la capacidad adquisitiva, lo que a su vez provocaría un descenso de la inversión privada, que afectaría a la producción y aumentaría el desempleo.

Ante esto Keynes atacó la concepción neoclásica del mercado de trabajo y plantea una teoría macroeconómica intervencionista, que tiene por horizonte el corto plazo, dirigida a romper el ciclo negativo de la economía. Su argumentación se basa en que la falta de inversión privada debía ser sustituida por la inversión pública, que el Estado debe realizar a través de un aumento del gasto público, lo que hará que se recupere la demanda y por consiguiente se reactive la economía.

Esta nueva visión de la política económica se recoge en la obra "*Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*"⁹⁷, publicada en el año 1936, en la que Keynes censura la hasta ese momento doctrina oficial, basada en la "*Ley Say*" anteriormente mencionada en el punto 3.3.1 del presente capítulo, referido al trabajo en la economía clásica y el pensamiento liberal, y realiza un análisis crítico de la demanda efectiva y de su incidencia en las variaciones de los niveles de producción y de empleo, del que se desprende, como una de las principales conclusiones, que la actividad económica por sí sola no tiende al pleno empleo.

⁹⁷- Teoría general del empleo, el interés y el dinero: Obra publicada en el año 1936, en la que John Maynard Keynes defiende la intervención del Estado en la economía y plantea que el nivel de desempleo depende esencialmente de tres factores: El consumo, los niveles de renta y las tasas de interés.

No obstante, tanto los keynesianos como los neoclásicos defienden, aunque desde perspectivas distintas, que es posible llegar al pleno empleo dentro de una economía capitalista. En este sentido mantienen que la fuerza de trabajo al igual que cualquier otra mercancía, está sometida a los costes de producción, de manera que la demanda estará condicionada por la presencia laboral activa. Por lo tanto, en una economía expansiva con acumulación de capital, el mercado de trabajo se acerca al pleno empleo, en tanto que en épocas de crisis y de retracción de capital el mercado tiende al desempleo.

Por otra parte, según los planteamientos Keynesianos, la activación económica puede ser incentivada por la inversión pública, pero en tanto la economía esté basada en el beneficio privado de la inversión, parece difícil evitar movimientos cíclicos de desempleo unidos a los ciclos económicos. Asimismo, si se aplicase al empleo los mismos criterios que a cualquier otra mercancía, estará sometido a los principios de un aparentemente necesario “*colchón de reserva de desempleados*”, es decir, a unos niveles mínimos “*aceptables*” de desempleo variable, para mantener los márgenes de ganancia.

Las ideas de Keynes coincidieron en el tiempo con la salida de la Administración Republicana en Estados Unidos (EE.UU.) del presidente Herbert Clark Hoover, que fue sustituida en el año 1933 por la del presidente demócrata Franklin Delano Roosevelt. Roosevelt propuso una nueva forma de entender la economía basada en lo que se denominó la “*New Deal*”⁹⁸, que defendía la intervención del Estado como herramienta para compensar los desajustes del mercado, teniendo como objetivo estimular la inversión y por consiguiente conseguir una activación económica y un descenso de los niveles de desempleo, lo que coincidía en muchos aspectos con los postulados expresados por Keynes.

Esta nueva política, apoyada en un sistema mixto que descansaba en dos pilares fundamentales: El funcionamiento de las economías de escala y la intervención regulada del Estado, se extendió posteriormente a gran parte de los países democráticos, en el periodo entre las dos guerras mundiales.

98- New Deal (Nuevo trato): Denominación que el presidente Franklin Delano Roosevelt, dio a su nueva política de corte intervencionista, enfocada a mitigar los efectos que la gran depresión estaba provocando en los Estados Unidos (EE.UU.) y dirigida a activar los mercados financieros y la economía, y a paliar el desempleo.

Finalizada la segunda guerra mundial, las políticas keynesianas fueron aceptadas tanto por los partidos conservadores como por los progresistas, y se extendieron por todo el mundo como un referente esencial, de cara a conseguir tanto la recuperación económica como el pleno empleo. La consecuencia de la intervención del Estado, con objeto de compensar los desajustes de la economía de mercado, se tradujo en un crecimiento sostenido, que se prolongó durante más de treinta años, siendo una de las causas del mayor crecimiento de empleo conocido y uno de los componentes más claros sobre el que se asentó una situación de riqueza y bienestar, siendo considerado como la “*era de oro del capitalismo*”.

No obstante, hoy esta idea se ha debilitado y se ha puesto en cuestión por algunos sectores económicos conservadores, que ven en el intervencionismo del Estado y en el gasto social, elementos que lastran la salida de la actual crisis, por lo que proponen el retorno a la ortodoxia liberal y a la idea que una mayor libertad en funcionamiento de los mercados, unida a una contención del gasto público, con objeto de facilitar la recuperación económica y por consiguiente el empleo. Por lo tanto el empleo, desde esta perspectiva, se presenta como una posible consecuencia de la activación de la economía y no como uno de sus motores.

Frente a esta postura, desde las posiciones socialdemócratas se defiende la idea keynesiana de que el Estado, en su papel de protector del bien público y ante la incapacidad de los mercados para autorregularse, tiene la obligación de complementar y ejercer un control sobre las fuerzas del mercado, con objeto de establecer una reglamentación dirigida a conseguir una redistribución moderada de la riqueza, que facilite el bienestar y el pleno empleo.

El objetivo de este planteamiento, es el de conseguir un crecimiento paulatino sobre bases más seguras, que al mismo tiempo que incentiva la economía, evita situaciones de crisis y de incertidumbre, y todo ello sin cambiar el concepto de la propiedad de los medios de producción, siendo ésta la mayor aportación de Keynes a la socialdemocracia.

Por último debe indicarse, que la aplicación de políticas keynesinas a partir de la segunda guerra mundial en muchos países y especialmente en Europa, llevaron a consolidar la idea de lo que dio en llamarse el “*Estado del Bienestar*”, basado en un

pacto keynesiano dirigido a conseguir el pleno empleo y un desarrollo económico socialmente equilibrado, a través de un reparto más equitativo de los beneficios y de la riqueza, al que se dedicará el punto 2.2 de siguiente capítulo 2.

En la práctica, el “*Estado del Bienestar*” o “*Estado Benefactor*” es un pacto social, que se asienta en el reconocimiento de un conjunto de aspectos económicos, sociales y culturales, que se elevan a la consideración de derechos y que van dirigidos a conseguir la eliminación de la pobreza y el acceso libre y gratuito a una sanidad universal, a promover la implantación general de una educación libre y gratuita, extendiendo la idea de la igualdad de oportunidades para aquellos que quisieran aprovecharlas, a proteger a los trabajadores en situación de desempleo, a establecer una protección digna para los ancianos en su vejez y a solucionar el problema de la vivienda, entre otros muchos aspectos, consiguiendo una forma de vida mejor y más plena para el conjunto de los ciudadanos y no solamente para los trabajadores, aunque esto represente una extensión del poder del Estado y un aumento del gasto público.

La aceptación tácita de este pacto por los Agentes Sociales, logró que se estableciera una “*etapa dorada*”, que se extendió especialmente desde los años 1930 a los años 1970, completando un círculo virtuoso de crecimiento económico y de salarios, unido a la ausencia de conflictos graves.

La crisis del petróleo del año 1973, que afectó a todo el sistema capitalista, fue el comienzo de la puesta en cuestión de este sistema. No obstante aún hoy se reivindica por grandes sectores del pensamiento económico, a pesar de estar instalados en el marco de lo que comenzado a llamarse la “*Gran Recesión*”⁹⁹, que se inició en el año 2008, provocada entre otros muchos factores, por los desajustes económicos y por los cambios estructurales y conceptuales de los mercados.

3.7. El papel del trabajo en la economía neoliberal.

Bajo el paraguas del término neoliberal se recoge un número no definido de corrientes de pensamiento económico y pero también político, cuyas bases pueden encontrarse en

⁹⁹- Gran Recesión de 2008: Denominación por la que empieza a conocerse la gran crisis económica que se inició en el año 2008 y que aún perdura, acompañada de una amenaza de recesión a nivel mundial. Su origen se sitúa en los Estados Unidos (EE.UU.) y se atribuye a la desconfianza de los mercados ante una situación de crisis crediticia e hipotecaria, acompañada entre otros muchos aspectos por una desregulación de los mercados y un aumento de los costes de las materias primas, así como de una crisis energética y alimentaria.

las teorías de Hayek¹⁰⁰, Friedman¹⁰¹, Robert Lucas¹⁰² o Fukuyama¹⁰³, que promovieron un cambio ideológico y un retorno hacia planteamientos liberales, basados en los fundamentos de la economía clásica y neoclásica, como alternativa a los postulados que, desde la segunda guerra mundial, se asentaban fundamentalmente sobre las teorías keynesianas.

Como ya se ha indicado con anterioridad, la crisis mundial de 1970, provocada por el alza de los precios del petróleo, fue el punto de partida de la extensión de las ideas neoliberales, bajo el argumento de que las teorías keynesianas no sólo ya no daban respuesta a los retos derivados de un nuevo orden económico y social, sino que el llamado “*Estado del Bienestar*” o “*Estado Protector*” era el culpable de la crisis, dado que ya no actuaba como garante del funcionamiento del sistema, por lo que se hacía necesaria una nueva manera de entender el orden político y económico.

A pesar de la diversidad de escuelas y corrientes que se reconocen dentro de este movimiento, todas ellas responden en su conjunto a un entramado filosófico-ideológico, que intenta determinar las bases sobre las que debe asentarse una sociedad, definiendo e identificando proyectos y objetivos, desde visiones aparentemente comunes o muy próximas.

En líneas generales, la característica que más diferencia el neoliberalismo del liberalismo clásico del siglo XIX, es que junto a la defensa de la iniciativa privada como elemento clave de la actuación económica, defiende un Estado fuerte, aunque limitando su presencia a una serie de áreas esenciales, como pueden ser la defensa o el orden público, al tiempo que le asigna un papel de intervención basado en el principio de subsidiariedad, lo que dio en llamarse la “*Tercera Vía*”.

Sus señas de identidad se basan en la defensa del libre mercado, en la eliminación del gasto público derivado de los servicios sociales, la desregulación, la privatización y la eliminación del concepto de bien público o comunal.

100- Friedrich August von Hayek (1899 – 1992): Premio Nobel de Economía austriaco, autor de la obra “*Camino de servidumbre*”, publicado por primera vez en el año 1944 en el Reino Unido, y posteriormente en EEUU en el mismo año.

101- Milton Friedman (1912 - 2006): Norteamericano. Premio Nobel de Economía en el año 1976, autor entre otras de las obras “*Una teoría de la función de consumo*” y de “*Libertad de elegir: hacia un nuevo liberalismo económico*”. Fue uno de los representantes más destacados del neoliberalismo y de la denominada “*escuela de Chicago*”.

102- Robert Emerson Lucas, Jr. (nacido en 1937): Norteamericano. Premio Nobel de Economía en el año 1995, por su “*enfoque de las expectativas racionales*”. En el año 1972 publicó un artículo de gran trascendencia titulado “*Expectativas sobre la neutralidad del dinero*”. Es uno de los representantes más destacados del neoliberalismo y de la denominada “*escuela de Chicago*”.

103- Francis Fukuyama (nacido en 1952): Economista norteamericano de origen japonés. Autor de la obra “*El fin de la historia y el último hombre*”, publicada en 1992.

De esta manera, el neoliberalismo defiende un natural funcionamiento de los resortes de la sociedad, basado en la libertad absoluta de los Agentes Sociales, hasta que se produzcan momentos de conflicto o se evidencie su incapacidad de abordar un problema, tanto en el ámbito económico, como político o social, en cuyo caso el Estado debe intervenir a través de la Autoridad más próxima al problema, para alcanzar la solución.

De acuerdo a estos postulados, el neoliberalismo rechaza el papel del Estado como generador y distribuidor de riqueza o como elemento de control de la economía, bajo la tesis de que estas actuaciones aumentan notablemente su presupuesto a costa de los beneficios de las empresas. Para el neoliberalismo, el beneficio de toda la sociedad se alcanza a través del beneficio de cada individuo, y defiende que es el crecimiento del producto lo que promueve una mejor distribución de la riqueza y por tanto el bienestar de los ciudadanos. Al mismo tiempo, defiende que los agentes privados son más productivos y más eficientes que el sector público, por lo que la producción de riqueza debe dejarse en manos del sector privado.

El auge de la puesta en práctica de las políticas neoliberales tuvo lugar en los años 80, con la llegada al Gobierno de dirigentes como Ronald Reagan¹⁰⁴ en los Estados Unidos (EE.UU.) en el año 1981 y de Margaret Thatcher¹⁰⁵ en el Reino Unido en el año 1979, que llevaron aparejadas un conjunto de actuaciones liberadoras que afectaron tanto a los mercados, como a los sectores financieros y de servicios, unidas a una serie de planes de ajuste y de recortes presupuestarios en áreas como la Salud y la Seguridad Social.

En este entorno, la globalización representa la fase más avanzada de este sistema, dado que la falta de regulación en muchas zonas del mundo, permite a la economía avanzar al margen de los Gobiernos, transformando la economía mundial en diferentes grados en función de la región o del país, y transnacionalizando su impacto.

Debe indicarse que, a pesar del aparente impulso que en principio esta forma de pensamiento dio a la economía mundial, hoy parece constatarse que ha creado una

¹⁰⁴- Ronald Reagan (1911 - 2004): Cuadragésimo presidente de los Estados Unidos (EE.UU.) (republicano). Ejerció su cargo entre los años 1981 y 1989.

¹⁰⁵- Margaret Hilda Thatcher (1925 - 2013): Primera ministra (conservadora) del Reino Unido. Ejerció su cargo entre los años 1979 y 1990.

creciente desigualdad a nivel global y un debilitamiento de las Instituciones democráticas, debido a que en muchos casos se ha situado por encima de los Estados. Esta posición de fuerza puede haber conducido no sólo a facilitar la extensión de las consecuencias negativas en situaciones de crisis, sino a mermar las posibilidades de aplicación del principio de subsidiariedad por los Estados, dada la fragmentación de los intereses a veces contrapuestos que se ven obligados a defender, desde cada una de sus posiciones individuales.

Ante todo lo anterior, el neoliberalismo, en lo que se refiere al mundo del trabajo, propugna una relación basada esencialmente en la "*flexibilización laboral*"¹⁰⁶. El exponente más destacado y representativo de este aspecto es el llamado "*toyotismo*"¹⁰⁷, basado en el trabajo flexible y en el aumento de la productividad, que se aplicó en Japón durante la crisis de los años 70 y que posteriormente se generalizó al resto del mundo capitalista.

Este sistema se basa en la transformación de los gastos fijos de personal en gastos variables y adaptados a las necesidades de producción, por lo que el empleo temporal o a tiempo parcial, a través de una amplia gama de tipos de contratos para tareas similares, justificadas por la necesidad de segmentar el mercado laboral, hace que desciendan los salarios, se facilite y se abarate el despido y se minimicen los costes sociales.

La consecuencia a largo plazo ha sido la aparición de un paro estructural muy elevado, que actúa como "*ejército de reserva*", concepto aludido anteriormente tanto en el punto 3.4 del presente capítulo, referido a los postulados marxistas, como en el punto 3.6 con ocasión de los planteamientos Keynesianos ("*colchón de reserva de desempleados*"), ante el cual, como única solución, se plantea la necesidad de conseguir una mano de obra más flexible unida a la limitación de los salarios y a la disminución del gasto social.

Todo ello redundará en un aumento de la pobreza, en una situación de inseguridad y en la creación de grandes bolsas de desempleo, que a su vez tienen un impacto muy importante en el consumo y en la recuperación económica, especialmente en tiempos de crisis, por lo que, a falta de otros incentivos, el mercado del trabajo junto con el resto

106- Flexibilización laboral: Término que hace referencia a un modelo de relaciones laborales basado en la desregularización del mercado de trabajo y de los derechos laborales, de manera que se facilite la contratación y el despido de los trabajadores, con el propósito de mantener el crecimiento económico, especialmente en el sector privado.

107- Toyotismo: Sistema de producción industrial basado en el trabajo flexible y en el aumento de la productividad a través de la gestión y de la organización del trabajo, puesto en práctica en Japón y Corea de Sur después de la crisis del petróleo de 1973.

de la economía, parecen verse inmersos en una espiral que les conduce a la recesión económica.

4. La sociología y el trabajo.

En líneas generales se ha definido el trabajo, como la realización de una serie de tareas dirigidas a la obtención de bienes o servicios, que conllevan un esfuerzo físico o intelectual, destinadas a cubrir las necesidades humanas. Sin embargo, la concepción sociológica del trabajo va más allá de esta simple definición, de manera que pretende abarcar el estudio de todas y cada una de las interacciones que se producen en el denominado "*mundo del trabajo*", es decir, intenta dar respuesta a los múltiples aspectos que conforman este campo de las relaciones humanas, desde los fundamentos y objetivos que se pretenden cumplir con la propia actividad, hasta el papel que desempeñan cada uno de los actores, inmersos en las distintas formas de organización, teniendo en cuenta el conjunto heterogéneo de los complejos intereses que se ponen en juego y considerando tanto los aspectos individuales como los colectivos, así como las peculiaridades derivadas de los tiempos históricos que rodean el contexto social, en el que se desenvuelve la actividad.

Esto le confiere un papel protagonista a la hora de identificar el concepto de trabajo, dado que para dar una respuesta sociológica, previamente debe analizarse cada situación, teniendo en cuenta cada uno de los factores que afectan a su definición, tanto los históricos y coyunturales, como los que previsiblemente pueden condicionar su evolución en el futuro.

En este último sentido y como ya hemos visto, el desarrollo histórico del concepto de trabajo, en el área de influencia más próxima a nuestro entorno, ha estado sometido a distintas interpretaciones, desde ser una actividad aborrecible y destinada a seres inferiores de la cultura clásica griega, pasando por los diferentes postulados cristianos, que lo han presentado en unos casos como un castigo divino unido al sufrimiento y a la redención del pecado original, y en otros, como la demostración divina de la salvación del alma, hasta la actual percepción de elemento de producción y desarrollo económico y forma de realización personal, entre otros muchos aspectos. Por otra parte y al mismo tiempo, se han podido observar las enormes diferencias que han existido, en cuanto a la manera de afrontar su encaje en un contexto determinado, por las distintas formas de

pensamiento y de organización social y su evolución en el tiempo, hasta llegar al momento actual en el que en gran medida interviene el moderno concepto de "empresa", como entorno organizativo en el que se desarrolla un esfuerzo colectivo, para la consecución de un fin previamente determinado.

Todo ello ha condicionado no sólo el concepto de trabajo en sí mismo, sino también la manera en la que se ha desarrollado y la forma de vida de todas las personas que, en su conjunto y en los distintos estratos organizativos, han estado y continúan estando sometidas a los distintos marcos sociales, influidos por cada una de las maneras de afrontar la actividad laboral, lo que justifica ampliamente la realización de un análisis específico desde el punto de vista sociológico.

La sociología, desde su aparición en el siglo XVIII como disciplina científica e independiente, ha evidenciado la necesidad de afrontar el estudio de este enorme campo de las relaciones humanas. Por esta razón, los considerados padres de la sociología (Comte, Weber y Durkheim), concedieron al concepto de trabajo un papel protagonista de primer orden en el desarrollo de sus distintas teorías, en algunos casos complementarias y en otros divergentes y contrapuestas, como se recoge a continuación, y tanto desde el punto de vista conceptual, como desde el relacionado con las distintas corrientes de pensamiento, que dieron lugar a importantes movimientos sociales, especialmente a partir de la Ilustración.

Así, el francés Isidore Comte¹⁰⁸, padre del "positivismo"¹⁰⁹, mantenía que la evolución social se encuentra sostenida por la división del trabajo. No obstante, confiaba esta evolución a una dirección del mundo de forma autárquica por los responsables de las finanzas, es decir, por los banqueros y por los dueños de los medios de producción. Al mismo tiempo se manifiesta contrario al individualismo, así como a la libertad de pensamiento derivada de la revolución francesa. Mantenía que lo que dio en denominar "*ciencia positiva*", debía ser la herramienta de análisis que debía oponerse al dogma religioso, en lugar de los postulados que se asentaban en la tradición, siendo la única vía para conseguir el orden y el progreso de una sociedad.

En otro orden de cosas, Émile Durkheim¹¹⁰ presenta el papel de la sociología como

108- Isidore Marie Auguste François Xavier Comte (1798-1857): Sociólogo francés padre, junto con Saint-Simon, de la corriente filosófica conocida como positivismo.

109- Positivismo: Corriente o escuela filosófica que sostiene que el verdadero conocimiento sólo puede surgir por medio de los postulados que se establecen a través del método científico y no de otros como pudiera ser la tradición.

110-Émile Durkheim (1858-1917): Sociólogo francés y uno de los creadores de la sociología como disciplina académica, instituyendo en 1895 el primer departamento de sociología en la Universidad de Bordeaux.

el estudio de los hechos sociales, manteniendo, que los hechos deben tratarse de forma empírica, es decir como “*objetos*” o como “*cosas sociales*” y no desde un punto de vista teórico, lo que la diferencia de la filosofía. Sobre esta concepción de la sociología se asienta su obra “*La División Social del Trabajo*”, publicada en el año 1893, en la que aborda el “*sentimiento de solidaridad*”¹¹¹ y las “*interacciones*” de los individuos entre sí y de forma comparativa en dos tipos de sociedades, una con una organización social poco o nada estructurada y con poca o ninguna división en el trabajo, que denomina “*solidaridad mecánica*”, y otra, a la que denomina “*solidaridad orgánica*”, que presenta como más refinada, con una división mayor del trabajo, más moderna y estructurada.

En su trabajo realiza un extenso análisis de lo que denomina “*hechos sociales*”, dividiéndolos en dos grandes grupos: Los “*hechos materiales*”, es decir, la sociedad en sí misma, sus componentes estructurales (las Instituciones sobre las que se asienta), y sus componentes metamórficos (como se distribuye la población, los canales de comunicación, etc.) y los “*hechos inmateriales*”, es decir, los que tienen que ver con aspectos tales como las corrientes sociales, la conciencia y la moralidad colectiva o las formas y mecanismos de representación colectiva, dando mayor importancia a estos últimos (Normas, Leyes, cultura, etc.), a la vista de la influencia que tienen sobre los primeros, aunque sean los que componen la estructura práctica y visible de los hechos en sí, dado que forman parte de la mente del actor o del responsable de llevarlos a cabo y por lo tanto, condicionan sus decisiones y su forma de afrontamiento.

Otro de los aspectos esenciales en los postulados de Durkheim, es la afirmación de que los hechos sociales trascienden en el tiempo a la vida de los individuos en particular, es decir, perduran hasta mucho después de la desaparición de los individuos que los han desarrollado. Por esta razón, los hechos materiales se asientan sobre la forma en la que se establecen y ordenan las organizaciones de forma colectiva, siendo el “*sentimiento de solidaridad*” y de pertenencia al grupo, más allá de la especialización en sí misma derivada de la división del trabajo, lo que hace del individuo un motor de la sociedad en la que se encuentra integrado.

111- La división del trabajo y el concepto de solidaridad: “*Los servicios económicos que puede cumplir son poca cosa en comparación con el efecto moral que produce, y su verdadera función es crear entre dos o más personas un sentimiento de solidaridad.*” “*Los individuos están ligados unos a otros, y si no fuera por eso serían independientes; en lugar de desenvolverse separadamente, conciertan sus esfuerzos; son solidarios, y de una solidaridad que no actúa solamente en los cortos instantes en que se cambian los servicios, sino que se extiende más allá.*” “*...el efecto más notable de la división del trabajo no es que aumenta el rendimiento de las funciones divididas, sino que las hace solidarias. Su papel en todos estos casos no es sólo el de embellecer o mejorar sociedades existentes, sino hacer posibles sociedades que, sin ella, no existirían.*” (“*La División del Trabajo Social*”. Émile Durkheim 1893).

No obstante indica que, al mismo tiempo, pueden aparecer imperfecciones, que son consecuencia directa de las formas de trabajo en sí (frustraciones, inconformidades, etc.), que pueden provocar una relajación en el espíritu de solidaridad y en el sentimiento moral colectivo.

Por último Max Weber¹¹², al que ya se ha hecho referencia anteriormente en el capítulo dedicado al concepto de trabajo desde la ética protestante, parte de una marcada concepción antipositivista, y define el trabajo como uno de los elementos esenciales que diferencian al ser humano del resto de los animales. Así, en tanto los animales se encuentran inmersos en la naturaleza, formando parte de ella sin diferenciación alguna y actuando de forma exclusivamente instintiva, el ser humano, poniendo en juego todas las posibilidades que le permite su cuerpo, es decir sus brazos, sus piernas, su cerebro, etc., y desarrollando sus potencialidades a través de un proceso transformador y creativo, modifica de forma consciente la naturaleza en busca de utilidades que hagan más fácil su propia vida.

Este proceso creativo de modificación consciente del entorno natural, que Weber relaciona íntimamente con el concepto de trabajo, es exclusivo del ser humano, quien a través de la realización de una actividad productiva libre, manifiesta su verdadera naturaleza, es decir, no solamente lleva a cabo la modificación del entorno en su provecho, sino que a través de este mecanismo desarrolla sus potencialidades y su personalidad, o lo que Weber da en llamar su humanidad.

En sus estudios, Weber defiende las bondades de un tipo de organización burocrática del trabajo y analiza una serie de modelos, que parten del establecimiento de un control administrativo integrador, centrándose en el estudio de dos conceptos esenciales: El poder y la legitimación de la autoridad. Esta visión de conjunto, puede considerarse como la mayor aportación de Weber al análisis de la organización del trabajo. Sin embargo limita su tratamiento, a mostrar cómo se establecen las Leyes y las Normas y a la forma en que se cumplen, sin tener en cuenta otros aspectos que, aunque de carácter subjetivo, tienen una enorme importancia, tales como el modo en que se aceptan las normas, o la manera en que la organización en su conjunto se siente legitimada y

112- Maximilian Carl Emil Weber (1864-1920): Sociólogo alemán, con una marcada concepción antipositivista. A pesar que él se consideró más como un historiador, fue uno de los máximos responsables del desarrollo de la sociología moderna, a través del establecimiento de los denominados modelos teóricos basados en el rigor conceptual del análisis.

acepta la autoridad, por lo que el modelo que presenta queda incompleto, a pesar de la importancia de sus aportaciones al análisis del trabajo.

Todas estas aportaciones fueron clave, no sólo por su importancia y por sus conclusiones más o menos acertadas, sino porque fueron pioneras y abrieron un camino, a la hora de analizar el trabajo desde el punto de vista de su incidencia social. No obstante, es especialmente después de la segunda guerra mundial, cuando la sociología ha afrontado en profundidad el estudio de este concepto desde sus distintas perspectivas, yendo más allá del punto de vista del empleo, para centrarse en las relaciones humanas que conlleva. De esta manera, entra a analizar todas las formas y actividades, desde las más individuales a las más colectivas, y tanto las realizadas dentro de un entorno común y colaborador denominado empresa, en el que debe tenerse siempre en cuenta el binomio empleador/empleado, como fuera de él. Así, la necesidad de llevar a cabo un análisis en profundidad y específico en este campo, que tuviera como objetivo dar respuesta a la multitud de interrogantes, que han ido planteándose y variando a lo largo del tiempo, desde sus orígenes hasta nuestros días, dio origen a una nueva especialidad de la sociología, denominada Sociología del Trabajo, a la que se dedicará el punto 4.3.3 del siguiente capítulo 2, unida al concepto de Ergonomía del Trabajo.

5. El trabajo en el contexto legal español.

España ha estado expuesta a un número considerable influencias, llegando a ser en un momento de su historia un crisol, donde han convivido diferentes culturas de manera que a pesar de que en un momento determinado, los postulados cristianos y en especial los derivados del contexto católico, prevalecieron sobre los demás, el resto de las culturas, griega, fenicia, romana, goda, árabe y judía han dejado, en mayor o menor medida, una huella imborrable, constituyendo un legado que perfectamente se identifica aún hoy en día, en numerosos aspectos relacionados tanto con el orden jurídico y social, como con la raíz de muchas de las costumbres y tradiciones. En este sentido, el concepto de trabajo, como un elemento cultural clave, en ningún caso ha sido ajeno a estas influencias.

Por otra parte, tanto el papel desempeñado por nuestro país en el mundo a lo largo de sus historia, como su situación estratégica, han hecho que haya estado sometido, en mayor o menor medida, a la influencia de todas y cada una de las corrientes y formas de pensamiento descritas en los puntos anteriores del presente capítulo, que a lo largo de los siglos han ido modulando la Europa que conocemos hoy en día y de la que a partir del 12 de junio del año 1895 formamos parte como miembros de pleno derecho.

En la actualidad y en lo que a la consideración actual de trabajo en España se refiere, la Norma Legal establece que,

“Todos los españoles tienen el deber de trabajar y el derecho al trabajo, a la libre elección de profesión u oficio, a la promoción a través del trabajo y a una remuneración suficiente para satisfacer sus necesidades y las de su familia, sin que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo”¹¹³.

Asimismo se establece que *“La Ley regulará un Estatuto de los Trabajadores”*. En cumplimiento de este mandato el día 29 de marzo de 1995 se publicó en el BOE el Real Decreto Legislativo 1/1995 de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

En la actualidad, el Derecho Laboral de España o Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social entiende el trabajo, como la actuación de una persona, en la que por medio de su esfuerzo físico o intelectual, realiza una actividad dirigida a la producción, modificación o transformación de bienes o servicios, siempre que esta actividad lleve implícitos los siguientes condicionantes:

- **Voluntariedad:** La actividad debe prestarse libremente.
- **Ajeneidad:** Los beneficios del trabajo deben recaer sobre otra persona.
- **Dependencia:** La actividad debe realizarse por cuenta ajena y por acuerdo entre las partes.
- **Retribución:** La persona que realiza la actividad debe recibir un salario a cambio.

113- Constitución Española de 1.978, artículo 35.

De acuerdo a estos postulados, el Estatuto de los Trabajadores, citado con anterioridad, recoge en su artículo. 1.1 que,

“La presente Ley será de aplicación a los trabajadores que voluntariamente presten sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de otra persona, física o jurídica, denominada empleador o empresario.”

Por tanto, para que una actividad pueda considerarse bajo la denominación de trabajo, desde el punto de vista legal, deben concurrir sin excepción las siguientes cinco características:

- 1ª. Que sea voluntario:** El desempeño de la función debe ser de libre elección tanto por parte del que la desarrolla como por la del que contrata.
- 2ª. Que sea una actividad personal:** El trabajador no puede delegar en un tercero la actividad contratada.
- 3ª. Que exista una remuneración:** La función o actividad contratada debe ser compensada con una remuneración económica, y esta compensación debe ser adecuada a la prestación que realiza el trabajador.
- 4ª. Que sea por cuenta ajena:** El trabajador debe desarrollar la actividad a cargo del empleador, con los medios que éste le proporcione y bajo su supervisión y responsabilidad. De esta manera, el producto resultante de la actividad desarrollada es propiedad del empleador.
- 5ª. Que exista una relación de dependencia:** Existe una relación de dependencia del trabajador respecto del empleador, dado que en tanto se desarrolle la actividad contratada, ésta se realizará bajo la dirección y supervisión del empleador y tanto en el lugar que éste determine como con los medios que le proporcione.

Como puede observarse, en la consideración actual, los conceptos de trabajo y empleo van unidos y cualquier aproximación a este vocablo contiene la valoración de un esfuerzo compensado por la recepción, a cambio, de una cantidad económica.

Asimismo, dado que la actividad realizada lleva implícito el servicio a un tercero, confiere a este hecho una relación de dependencia bien directa o indirecta, del prestador del servicio respecto del demandante.

En el ámbito de esta definición cabe destacar un aspecto de enorme importancia, como es el de que quedarían excluidas de la consideración de trabajo las actividades realizadas por cuenta propia, tanto de trabajadores autónomos como de profesionales liberales, dado que, aunque su actividad lleve implícita la realización de un servicio a un tercero, no se ejecuta por cuenta ajena y no existe una relación de dependencia, por lo que se consideraría una actividad mercantil, algo que si lo tomásemos al pie de la letra, desde el punto de vista Preventivo-Laboral no tendría sentido.

Capítulo 2:

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.

Capítulo 2:

ASPECTOS GENERALES SOBRE LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.

La preocupación principal del ser humano a lo largo de su historia, ha sido la de asegurar en lo posible sus necesidades básicas, para lo cual ha puesto en marcha múltiples iniciativas, que han tenido como consecuencia la adaptación del entorno en el que ha vivido, modificándolo para cubrir estas necesidades en todos los sentidos. Pero al mismo tiempo, el desarrollo de su actividad ha estado íntimamente ligado al instinto de supervivencia, que ha formado parte del comportamiento humano desde el principio de los siglos, y por lo tanto cualquier suceso conocido sea cual fuere, que pudiera ser percibido como una alteración negativa para la seguridad personal, ha ido acompañado de un requisito de protección consciente, inconsciente o instintivo del individuo, lo que lógicamente se ha trasladado de una u otra manera a la actividad que hoy conocemos como trabajo.

No obstante el ser humano es un ser social, por lo que cuando se profundiza en el desarrollo histórico del entorno que ha ido adaptando a su conveniencia, en sus formas de organización colectiva y en los distintos aspectos culturales que lo han rodeado, aparecen un conjunto de condicionantes que han puesto en cuestión el principio individualizado de protección, supeditándolo a otros intereses comunitarios o estructurales. Así, el camino recorrido en el ámbito laboral a lo largo de los siglos, ha estado sometido a una evolución constante, plagada de sobresaltos y de conflictos de intereses, hasta llegar a incluir el concepto de prevención en el terreno laboral tal como lo conocemos hoy en día. Un ejemplo de ello, es la exposición no exhaustiva que se describe a continuación.

1. Precedentes históricos relacionados con la prevención en el ámbito laboral.

La historia refiere que, pese al evidente desprestigio que en un principio acompañaba al concepto de trabajo, tal como ha quedado recogido en el capítulo anterior, razones económicas, de conocimiento médico, organizativas y/o de responsabilidad civil y social, entre otras, hicieron que desde la antigüedad, a lo largo de muchos siglos y en diferentes culturas, aflorase un interés por la relación existente entre el trabajo y las

consecuencias negativas que pudiera llevar aparejadas, traduciéndose en sus inicios y hasta épocas pretéritas pero relativamente próximas, unas veces en estudios médicos y otras, las menos, en Normas y Leyes, por lo que a continuación se citan de forma sucinta alguno de estos precedentes a modo de ejemplo.

1.1. Referencias significativas anteriores a Roma.

Uno de los primeros documentos del que tenemos información escrita, es el “*Código de Hammurabi*” en la antigua Babilonia (siglo XVIII a.C.), que recogía la aplicación de indemnizaciones y de castigos basados en el “*principio de reciprocidad exacta*”. Como ejemplo de alguno de sus preceptos, el “*Código de Hammurabi*”¹¹⁴ establecía que la muerte del dueño de una casa en construcción, provocada por la falta de consolidación, debía compensarse con la muerte del albañil, si el que muriese fuera un hijo del dueño se compensaría con la muerte de un hijo del albañil y si fuese un esclavo debía compensarse con otro de igual valor. Como puede observarse, los contenidos de esta Ley tenían más que ver con las consecuencias económicas y/o de responsabilidad en la actuación del entorno laboral, que con aspectos humanitarios o preventivos. No obstante tiene un enorme valor, dado que es el primer referente de la existencia de una Norma Legal sobre condiciones de trabajo de la que se tiene conocimiento, encontrándose incluido en la que se ha considerado como una de las más antiguas recopilaciones de Leyes de la historia.

Otro precedente en otro punto geográfico, nos ha llegado a través de diferentes papiros egipcios. Así, la “*Sátira de los oficios*”¹¹⁵ recoge un número importante de profesiones (carpintero, herrero, joyero, barbero, cortador de cañas, alfarero, albañil, jardinero, campesino, fabricante de esteras, mercader, fogonero, zapatero, lavandero, cazador o pescador), junto a la descripción genérica de los riesgos y de las consecuencias negativas que se derivaban de su ejercicio, tales como las deformaciones en las manos, las enfermedades derivadas del trabajo en el barro o del contacto con aguas sucias, del trabajo con tintas (caso del zapatero), de alteraciones respiratorias como consecuencia del trabajo con hornos, de la fatiga por problemas posturales, así como las consecuencias de la exposición a los agentes climáticos, o los riesgos derivados de la presencia de animales peligrosos (cocodrilos o leones), entre otros diferentes ejemplos

114- Código de Hammurabi: Recopilación de Leyes atribuido al Rey babilónico Hammurabi, que data de los años 1790 a 1750 a.C. Leyes 229, 230 y 231.

115- La Sátira de los Oficios. Dinastía XII. José Miguel Serrano Delgado, (Catedrático de Historia Antigua de la Facultad de Geografía e Historia de la Universidad de Sevilla). Textos para la Historia Antigua de Egipto. Ed. Cátedra (Madrid 1993) 221-224.

de factores agresivos relacionados con la actividad laboral.

En otros documentos como los papiros médicos de Ebers y Smith, tal como lo describe Walter Lizandro Arias Gallegos¹¹⁶, aparece una preocupación y un análisis por aspectos relativos a los cuidados médico-preventivos, relacionados con la higiene personal o la transmisión de enfermedades, que eran extensivos al medio laboral, así como la utilización de elementos de seguridad en las grandes construcciones, tales como cuerdas, arneses, sandalias o andamios. También se menciona el criterio de Ramses II de facilitar unas mejores condiciones de vida a los esclavos que construían las estatuas, en lo que se refiere a la comida, la bebida o el descanso, considerando que de esta manera se favorecía el resultado de su trabajo.

En otro contexto histórico, el Talmud¹¹⁷, libro que recopila las enseñanzas antiguas del pueblo judío, procedentes de una tradición oral y escrita considerada sagrada por su cultura, recoge la obligación del patrón de pagar al obrero por haberle incapacitado temporalmente para el trabajo y de pagar la asistencia médica y las medicinas al accidentado. Al mismo tiempo establece, que si el accidentado muere a causa del accidente, el patrón debería ser tratado como homicida involuntario. Asimismo podría citarse otro ejemplo extraído del Deuteronomio¹¹⁸, en el que se recogen indicaciones de prevención en la construcción de las viviendas para evitar accidentes.

La importancia de estas referencias estriba en que, aunque tienen una relación imprecisa con el tema que nos ocupa, no dejan de ser algunas muestras ancestrales, de cómo comenzó a aparecer una cierta preocupación por las consecuencias negativas del trabajo, aunque con una visión muy primaria y a veces tangencial dentro de cada uno de los contextos históricos específicos que, si bien se encuentran unidas unas veces más a las pérdidas materiales o personales, que a los aspectos preventivos tal como los conocemos hoy en día, y otras a tratamientos curativos o preventivos médicos elementales, podría ser consideradas en su conjunto como el precedente y como el punto de referencia, para poder analizar la evolución de los aspectos preventivos relacionados con el trabajo a lo largo del tiempo, es decir, para iniciar el análisis del camino recorrido hasta nuestros días, teniendo en cuenta un posible punto de partida.

116- Walter Lizandro Arias Gallegos (Licenciado en Psicología, Máster en Psicopedagogía, Profesor e Investigador Adjunto. Universidad Católica de San Pablo, Arequipa, Perú): "*Revisión histórica de la Salud Ocupacional y la Seguridad Industrial*". Artículo publicado por la Revista Cubana de Salud y Trabajo 2012;13(3):45-52. (Cita entre otros a Durand R. Historia universal. Arequipa: Faraday; 2005).

117- Texto consultado: El Talmud: Traducción del idisch de Salomón Resnik (introducción de José Mendelson). Iser Guinzburg-Biblioteca de Temas Judíos (3ª edición). Editor: M. Gelizer. Buenos Aires (1946).

118- Deuteronomio (quinto y último texto de la Torá), Cap. 22 versículo 8: "*Cuando edifiques una casa nueva, edificarás un parapeto bajo alrededor de la azotea; de lo contrario alguien se puede caer, y tú serás responsable por su muerte.*" (Versión Kadosh Israelita Mesiánica).

1.2. Acercamiento a la visión de la protección relacionada con el trabajo en Roma.

El nivel de atención por la siniestralidad en el trabajo en Roma, estuvo unido a la baja consideración que tenía el propio concepto de trabajo y a que éste estuviese relegado a las clases más bajas, tal como ya se ha indicado en el capítulo anterior, por lo que el interés sobre las posibles consecuencias negativas personales causadas por estas actividades, se centró esencialmente por una parte, en las potenciales pérdidas económicas que pudieran derivarse y por otra, en la preocupación que pudieran tener algunos eminentes estudiosos de la época, desde el punto de médico-científico.

No obstante pueden citarse algunos ejemplos relacionados con la protección personal en el trabajo, como los que se recogen en la obra "*El trabajo en la Hispania romana*"¹¹⁹, referidos a la utilización ocasional en las minas de cascos elaborados con esparto trenzado, que protegían la cabeza y en ocasiones la espalda, de rodilleras de esparto o las esparteñas o alpargatas que calzaban los trabajadores, de lo que se tiene referencia a través de los restos arqueológicos de distintos puntos de España y Portugal (Cartagena, Mazarrón y Aljustrel). Por otra parte podrían citarse algunas indicaciones aportadas por "*Plinio el Viejo*"¹²⁰, sobre la utilización de protecciones sobre las vías respiratorias, asimismo en los trabajos en minas.

En cuanto a los aspectos relacionados con las enfermedades derivadas del trabajo, debe tenerse en cuenta, como cada vez que se hace referencia a muchas de las particularidades de la cultura romana, la enorme influencia que tuvo en su desarrollo la cultura griega, por lo que éste debe ser el punto de partida para recoger alguno de sus antecedentes históricos. Así, las aportaciones más relevantes sobre la patogenia laboral, de las que tenemos constancia, proceden de la Grecia Clásica y corresponden al Médico Hipócrates de Cos¹²¹, que realizó importantes estudios recopilados en el denominado "*corpus hipocrático*"¹²², incluyéndose entre otros, el análisis sobre los efectos nocivos relacionados con los mineros dedicados a la extracción de la galena (saturnismo y enfermedades parasitarias intestinales como la anquilostomiasis), recomendando los baños higiénicos a fin de evitar la saturación del plomo.

119- "*El trabajo en la Hispania romana*". C. González Román y F. Rodríguez. Neila. Sílex, Madrid, 2000.

120- Gaius Plinius Secundus - "*Plinio el Viejo*" - (23 d.C.-79 d.C.): En su "*Naturalis Historia*" (enciclopedia compuesta por 37 libros), analizó los peligros derivados del manejo del cinabrio y del plomo, recomendando como protección, la utilización de vejigas de animales cubriendo la nariz y la boca.

121- Hipócrates de Cos (460 a.C.-370 a.C.): Médico griego considerado como el padre de la medicina moderna.

122- "*Corpus hipocrático*": Compendio de aproximadamente de 1000 páginas, compuesto por alrededor de 50 escritos Médicos, cuyo contenido se atribuye a Hipócrates.

Estos trabajos tuvieron su continuación en sus distintos sucesores, entre los que cabe destacar por su enorme relevancia y transcendencia a Galeno de Pérgamo¹²³, ya en el periodo de la dominación romana. Este Médico griego formado en los principios de Platón y Aristóteles, partiendo de los estudios de Hipócrates amplió el análisis clínico de las enfermedades desarrolladas por los mineros y propuso distintas formas de tratamiento para dolencias tales como el asma o la ptisis.

No obstante a pesar de lo indicado, la motivación de las acciones contra los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales en Roma, respondía más a criterios de protección de la propiedad que a convencimientos preventivos. Así y como ejemplo en este sentido, entre las Normas legales vigentes en este periodo, cabría citar la “*Lex Aquilia*”¹²⁴, por la que cuando un esclavo prestaba un servicio a un tercero y sufría una alteración en su Salud (lesión, enfermedad o muerte), el receptor del servicio debía compensar monetariamente al dueño del esclavo por la pérdida, con el valor máximo que hubiese tenido en ese año en el mercado.

1.3. Iniciativas Preventivo-Laborales destacadas desde el entorno post-romano al siglo XVIII.

Con la caída del Imperio Romano de occidente que dio paso a la Edad Media, si se tiene en cuenta que, en el aspecto social, se perdió el concepto de ciudadanía romana y que muchos ciudadanos libres pasaron a depender del dominio de los distintos nuevos terratenientes, podría considerarse que las condiciones de trabajo unidas al entorno en el que se realizaba, tal como ha quedado recogido en el capítulo anterior, no solo no mejoraron sino que empeoraron con la dispersión de un poder, que fue asumido por el nuevo orden feudal que ocupó el lugar del Imperio tras su descomposición.

Este nuevo contexto, hace que sea muy difícil encontrar referentes relevantes relacionados con los aspectos Preventivo-Laborales, siendo necesario dar un salto importante en el tiempo y trasladarse a un entorno alejado de occidente. Así, no es hasta el siglo X cuando aparecen dentro del mundo islámico, un conjunto estudios realizados por el Médico persa Avicena¹²⁵, quien entre sus muchos trabajos, analizó y

123- Claudius Galenus de Pérgamo (129 ó 130 d.C.-200 ó 216 d.C.): Médico griego de formación eminentemente hipocrática. Autor de la obra “*Methodo Medendi*” (Sobre el arte de la curación), de gran influencia en la medicina durante siglos.

124- Lex Aquilia (siglo III a. C.): Ley del derecho romano que establecía el derecho a recibir una indemnización a los propietarios de los bienes lesionados por culpa de un tercero (daños causados ilegalmente).

125- Avicena o Abu Ali Husayn ibn Sina (980 - 1037): Médico, Filósofo, científico y polímata persa, autor de numerosas obras entre las que destacan “*El libro de la curación*” y “*El canon de la medicina*” (Canon de Avicena).

relacionó las pinturas hechas a base de sales de plomo, con los cólicos saturnínicos que padecían los trabajadores que las fabricaban y/o las aplicaban. Debe indicarse que gran parte de los postulados de Avicena, quedaron recogidos en una de sus obras más importantes “*el Canon de la Medicina*”, que fue traducida al latín y al hebreo. En esta obra, que incluye aspectos sustanciales de los principios aristotélicos, además de hacer grandes aportaciones procedentes de la medicina árabe, Avicena intentó recopilar asimismo el conocimiento Médico greco-latino de la época, en particular de Hipócrates y especialmente de Galeno, lo que hizo que tuviera una gran difusión e influencia en occidente en toda la Edad Media hasta el Renacimiento.

Más adelante, casi finalizada la Edad Media, ya en el año 1473, el Médico alemán Ulrich Ellembog¹²⁶ trasladó a un escrito de siete páginas, algunas molestias observadas en sus pacientes, la mayor parte herreros, relacionándolas con los humos tóxicos que respiraban, especialmente los vapores desprendidos por el ácido nítrico, el carbón y otros metales. Para prevenir las enfermedades derivadas de estas condiciones de trabajo recomendó, entre otras cosas, trabajar al aire libre cuando se emitieran vapores y protegerse la boca, así como otras actuaciones preventivas relacionadas con la inhalación de algunas drogas conocidas en ese momento.

Del mismo periodo son las aportaciones de Paracelso y Agrícola. Paracelso¹²⁷, después de observar durante cinco años a los trabajadores de una planta de fundición, escribió un Tratado, “*De Morbis Metalicis*”, que fue publicado 26 años después de su muerte, en el que recogía las enfermedades de los mineros y de los fundidores metalúrgicos y que, haciendo referencia a las intoxicaciones por plomo y mercurio, estableció el principio “*Dosis sola facit venenum*”, indicando que “...todas las sustancias son tóxicas; no existe una sola que no lo sea”. “...la dosis es lo que diferencia el veneno del remedio”.

Por otra parte Agrícola¹²⁸, considerado como el primer europeo estudioso de la minería, en su obra “*De Re Metallica*” describió y analizó distintas enfermedades, tanto pulmonares, producidas por el polvo de cuarzo y de silicio, como articulares y oculares,

126- Ulrich Ellembog (1435-1499): Médico alemán de la ciudad de Asburg. Escribió el memorandum “*Von Den Diftigen besen tempfeu und Reuchen*” (Sobre vapores y humos venenosos) en que analiza enfermedades relacionadas con el trabajo y describe procedimientos para su prevención.

127- Paracelso o Teofrasto Paracelso (1493 - 1541): Médico, alquimista y astrólogo suizo. Autor de “*De Morbis Metalicis*”.

128- Georgius Agrícola (Georg Bauer) (1494- 1555): Alquimista, químico y mineralogista alemán. Considerado como el padre de la metalurgia y la minería. Autor de la obra “*De Re Metallica*”, publicada en el año 1556, en donde recoge, trata y analiza un grupo de enfermedades y accidentes, así como los riesgos derivados de las actividades mineras de su época, al tiempo que plantea métodos y principios preventivos.

otras como “*el pie de trinchera*”, provocado por la continua exposición de los mineros a la humedad, así como algunas relacionadas con la fundición de oro y plata, proponiendo distintos métodos preventivos, tales como la utilización de máscaras para proteger a los mineros y la adecuada ventilación de las minas, incluso construyendo chimeneas. También plantea postulados eminentemente Preventivo-Laborales, tal como recoge Omar Garfias Rojas¹²⁹ en su obra “*Medicina del Trabajo-Un Recorrido Histórico*”, entre los que puede destacarse a modo de ejemplo el siguiente:

“...deberíamos dedicar más cuidado a mantener nuestra Salud para cumplir libremente las funciones corporales, que a obtener ganancias”.

Otros ejemplos ya en el siglo XVII podrían ser los recogidos en los escritos de Kircher¹³⁰ y Pope¹³¹, en los que describieron ciertas enfermedades asimismo de los mineros. No obstante, llegados al siglo XVIII, destacan especialmente los trabajos realizados por Bernardo Ramazzini¹³², con el ensayo denominado “*De Morbis Artificum Diatriba*”¹³³. En sus dos ediciones, realizadas respectivamente en los años 1700 y 1713, esta obra recoge el estudio de un total de 54 profesiones, asociando la actividad del trabajo con un conjunto de enfermedades, que relaciona con los distintos oficios analizados. Al mismo tiempo establece nuevas formas de diagnóstico y de tratamiento, así como variaciones conceptuales sobre el ejercicio de la medicina, indicando que el Médico debe tener en cuenta para el diagnóstico, la actividad que desarrolla el enfermo y su lugar de trabajo:

“...el ejercicio de la Medicina del Trabajo se llevara a cabo en los lugares de trabajo y no en el consultorio médico”.

Asimismo, en otro párrafo de su ensayo, referido a los efectos del plomo sobre la Salud de los Trabajadores, señala que:

“...cuando llegues a la cabecera de tu paciente, pregúntale en qué trabaja, para ver si en la búsqueda de su sustento, no radica la causa de su mal”.

129- Omar Garfias Rojas: Médico mejicano, especialista en Medicina del Trabajo, Profesor Titular de la Cátedra de Medicina del Trabajo en la ESM del IPN y autor del libro “*Medicina del Trabajo-Un Recorrido Histórico*”, publicado en el año 2014.

130- Athanasius Kircher (1601/2 - 1680): Considerado como uno de los estudiosos y eruditos italianos del barroco más importantes. Autor de la obra “*Mundus subterraneus, quo universae denique naturae divitiae*” (1664 - 1665), en la que describe distintos síntomas de enfermedades padecidas por los mineros como, la disnea, la tos, el deterioro orgánico y el gran debilitamiento físico, entre otros.

131- Walter Pope (1627 -. 1714): Profesor inglés de Astronomía y Decano de la Universidad de Wadham. Autor de la obra “*Philosophical transactions*”, en la que hace referencia a las intoxicaciones por mercurio en alusión a los mineros.

132- Bernardo Ramazzini (1633 - 1714): Médico y Profesor de las Universidades de Módena y Padua. Considerado como el padre de la Medicina del Trabajo y de la Higiene Industrial.

133- De Morbis Artificum Diatriba: Ensayo realizado por Bernardo Ramazzini en el año 1700, considerado hoy como el documento fundacional de la “*Higiene Industrial*”. (“*Tratado sobre las enfermedades de los trabajadores – traducción comentada de la obra de Ramazzini*” – INSHT – Octubre 2011).

Como puede apreciarse, la mayor parte de estos ejemplos se circunscriben, al análisis y estudio de la etiología de las enfermedades derivadas de la actividad laboral y a su posible tratamiento, si bien se han citado algunas excepciones muy importantes, que podríamos considerar como precedentes de los criterios básicos de prevención.

Por último y como caso particular, merecen mencionarse por su singularidad, aunque no tengan un encaje en el contexto anterior, las diferentes referencias relacionadas con cuestiones que afectan a las condiciones de trabajo, recogidas en las denominadas "*Leyes de Indias*"¹³⁴ promulgadas desde la metrópoli. En estos documentos se incluyen, entre otras muchas materias, Normas dirigidas a regular las condiciones de trabajo de los indios, en los territorios americanos de ultramar bajo la soberanía española, además de otros asuntos como la delimitación de horarios en las fortificaciones.

Así en el Tratado dedicado a "*la situación de los indígenas, su condición social ...*"¹³⁵, se recogen aspectos tales, como la Protección de los Trabajadores en el cultivo de la coca o en las actividades mineras, la prohibición de trabajos para los indios menores de 18 años o la limitación de cargas. Al mismo tiempo, se establecen disposiciones, dirigidas a impedir que el trabajo de los indios sea excesivo, ni mayor de lo que permita su complejión. Por otra parte se establecían algunas obligaciones, como el deber del patrono de curar al indio hasta su total restablecimiento, si la enfermedad se hubiese presentado o desarrollado estando bajo su servicio, o el accidente hubiese tenido lugar durante el horario de trabajo.

Debe indicarse que, al margen del mayor o menor nivel de cumplimiento que tuvieron estas disposiciones, especialmente por la extensión y dispersión de los territorios y por los medios de control establecidos, si es verdad que de ellas se desprende una cierta sensibilidad por regular, aunque sea en unos niveles mínimos, las condiciones de trabajo, más aún si se tiene en cuenta el tiempo histórico en el que se desarrollaron.

134- Leyes de Indias: Conjunto de Leyes promulgadas por los monarcas españoles entre los años 1562 y 1680, dirigidas a regular la vida social, política y económica en los territorios americanos de ultramar bajo la soberanía española.

135- "*La situación de los indígenas, su condición social, el régimen de encomiendas, tributos...*": Contenido del libro 6º de la recopilación de las distintas Normas legales vigentes en los reinos de Indias, realizada durante el reinado de Carlos II, que comprende las Leyes de Burgos, las Leyes Nuevas y las Ordenanzas de Alfaró, publicada en el año 1680.

1.4. Aproximación a la evolución de los aspectos Preventivo-Laborales y de las condiciones de trabajo desde la Revolución Industrial.

La necesidad de establecer métodos y procedimientos de trabajo que contuvieran aspectos preventivos, no aparece hasta finales del siglo XVIII y principios del XIX con la Revolución Industrial, cuando se hicieron mucho más evidentes los aspectos negativos derivados del entorno laboral, dentro de un nuevo orden económico en el que sólo se tenía en cuenta la producción en masa. La característica más importante de este nuevo periodo, es la aparición de la fuerza de vapor y la utilización de máquinas, buscando aumentar la velocidad en la que se realizaban los procesos industriales, con el único fin de incrementar la productividad y los beneficios, lo que provocó una transformación radical de los procesos de trabajo y de los ambientes en los que estos se desarrollaban.

La consecuencia directa fue un enorme incremento de los accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, apareciendo patologías derivadas del trabajo desconocidas hasta esa época, de manera que a finales del siglo XIX, casi la mitad de la población trabajadora no alcanzaba la edad de 40 años, con mayor repercusión en las personas más débiles físicamente, es decir en mujeres y niños, causados por los nuevos agentes agresores que se incorporaron al proceso productivo.

En la sociedad preindustrial, eminentemente agraria y artesanal, una gran parte de los trabajadores realizaban sus tareas al aire libre y en espacios amplios, siguiendo el horario marcado por el sol y con breves periodos de descanso para comer o almorzar. Por otra parte, los roles de cada miembro de la familia estaban claramente divididos, de manera que, mientras el hombre estaba dedicado, casi en exclusiva, al trabajo fuera del hogar, a la mujer le correspondía el cuidado de los hijos y las labores domésticas, sirviendo de ayuda en el campo en el tiempo que le quedaba disponible. Asimismo, los hijos iban aprendiendo los oficios principalmente de los padres, ayudando en las tareas hasta que alcanzaban la independencia o formaban una nueva familia.

La sociedad industrial y la emigración en masa hacia las ciudades desde el campo, rompe ese equilibrio de una manera drástica y tanto la mujer como los hijos pierden el papel que habían tenido hasta ese momento, provocando además una inestabilidad que

quebró el entorno familiar con consecuencias desastrosas. En este periodo las mujeres y los niños, eran considerados como una fuente de mano de obra barata por los dueños de fábricas, ya que tenían un salario muy inferior al de los hombres, a pesar de que trabajaban entre 12 y 14 horas diarias, en las mismas condiciones y sin apenas descanso.

El entorno de trabajo en el que se desenvolvían hombres, mujeres y niños, estaba pensado sólo para la producción. Es decir, en el diseño tanto del entorno como de las máquinas, apenas se tenían en cuenta los riesgos, ni para las personas que las utilizaban ni para las que transitaban alrededor. Esto provocaba gran número de enfermedades y accidentes, debidos en gran parte a la falta de protección de las partes móviles de las máquinas, así como al manejo de elementos pesados y a la exposición a sustancias químicas. Debe tenerse en cuenta, además, que no existía ninguna clase de compensación por enfermedad o por accidente, por lo que cuando un trabajador sufría una incapacidad y perdía su trabajo, perdía al mismo tiempo su capacidad de subsistencia.

De todo lo anterior se desprende, que el sistema productivo se asentaba sobre la base de unas jornadas de trabajo enormemente largas, con unas condiciones insalubres y de inseguridad. Muchos de los obreros que operaban en las máquinas, carecían de formación para este cometido, por lo que esta incapacidad provocaba grandes accidentes y mutilaciones. A todo esto se unía un sistema represivo de obediencia absoluta de los trabajadores y de controles férreos de la puntualidad y de la dedicación a un trabajo enormemente fatigoso y repetitivo. Al mismo tiempo, los productos químicos y los vapores resultantes de los procesos, se expandían libremente, lo que provocaba unos niveles altos de toxicidad en el ambiente, que se traducían en enfermedades crónicas para los trabajadores e incluso en la aparición de esterilidad en las mujeres.

Como consecuencia de esta situación, surgieron las primeras movilizaciones obreras, exigiendo mejoras en las condiciones de trabajo. Las primeras revueltas aparecen en el año 1802, en Manchester (Reino Unido). Más adelante, el reconocimiento del derecho obrero a la asociación en diversos países, tales como el Reino Unido en el año 1824, Italia en el año 1864, Francia en el año 1884 y España en el año 1887, entre otros, hicieron que las reivindicaciones sobre la mejora de condiciones de trabajo, incluyendo

los aspectos preventivos y de Salud, formaran parte de unas demandas dirigidas a conseguir una reglamentación laboral específica, por lo que en principio, además de en la mejora de las condiciones salariales, se centraron en la duración de la jornada laboral y en la Protección de los Trabajadores y de sus familias.

Como resultado el Parlamento Británico aprobó las distintas “*Leyes de fábricas*” que, desde la publicación del “*acta de fábricas*”¹³⁶ en el año 1802, siguieron un proceso de implantación lento e incompleto, hasta que en el año 1833 se promulgaron las “*Leyes fabriles*”¹³⁷, de manera que hasta el año 1850 no se verificaron, a través de las inspecciones gubernamentales que se iniciaron en el mismo año 1833, los resultados de las mejoras derivadas del cumplimiento de estas Leyes.

Razones similares llevaron a distintos Estados, a promover acciones dirigidas a regular las condiciones de trabajo. Así en Francia, en el año 1874, se promulgó una Ley por la que se creaba la figura del “*Inspector de fábricas y lugares de trabajo*”¹³⁸, dentro de un servicio especial de inspección de talleres, aunque fue necesario consolidar esta figura posteriormente con una nueva Ley promulgada en el año 1892. Como consecuencia, en el año 1883 aparece en París la primera empresa, dedicada a la asesoría en Seguridad Industrial.

Otro ejemplo podría ser el establecimiento de la jornada laboral de 10 horas¹³⁹, reconocida en EE. UU. en el año 1840, aunque limitada a los trabajadores de la construcción naval y artesanal y a los empleados de la Administración Federal. Más adelante en el año 1842, algunos Estados como los de Massachussets y Connecticut, promulgaron Leyes sobre la limitación de la jornada laboral a 10 horas para los niños y posteriormente sobre el establecimiento de la utilización de resguardos para las máquinas.

136- “*Acta de fábricas*” o Ley de Salud y Moral de los Aprendices: Primer intento de ordenar el régimen de trabajo de los menores en el año 1802 por el parlamento británico. En ella se definían una serie de condiciones de trabajo que deberían cumplir los empresarios bajo unas penas de multa de entre 2 y 5 libras. No obstante, al no contar con elementos de supervisión, su implantación fue mínima.

137- “*Ley de Fábricas*” o “*Leyes fabriles*”: Conjunto de Leyes aprobadas por la Cámara de los Comunes del parlamento británico en el año 1833, prohibiendo el trabajo asalariado a los menores de de 9 años, fijando una jornada de 8 horas para los niños de entre 9 y 13 años y de 12 horas para los niños de entre 13 y 16 años. Al mismo tiempo proclamaba la obligación de que los niños asistieran al colegio al menos 2 horas diarias. Todas estas medidas ya se encontraban recogidas anteriormente en el “*Acta de fábricas*”. Por otra parte permitió a las mujeres trabajar en las fábricas textiles. Debe tenerse en cuenta que por ejemplo, en la industria algodonera, las mujeres representaban la mitad de la clase trabajadora y los niños la cuarta parte.

138- Inspector de fábricas y lugares de trabajo: Servicio de agentes supervisores creado en Francia por la Ley de 19 de mayo 1874, que se consolidó verdaderamente como cuerpo Inspector posteriormente, con la promulgación de la Ley del 2 de noviembre de 1892, siendo el precedente de la actual Inspección de Trabajo francesa.

139- La limitación de jornada en EE.UU. a 10 horas para los trabajadores navales y artesanales y para los trabajadores federales, fue reconocida por el Presidente Martín van Buren en el año 1840.

No obstante y en lo que se refiere al trabajo infantil debe indicarse, que una verdadera Norma de protección en Estados Unidos (EE.UU.), la “*Ley de Normas Razonables para el Trabajo*”¹⁴⁰, no aparece hasta el año 1938 y después de un proceso enormemente farragoso, de anteriores propuestas legislativas desestimadas por la Corte Suprema.

Un aspecto de enorme importancia, fue la progresiva aparición de normas, que establecían compensaciones por los daños derivados del trabajo. Así en el año 1880, el Parlamento Británico promulgó el “*Acta de Responsabilidad de los Patrones*”¹⁴¹, y en el año 1897 se publicó un Decreto de compensación al trabajador. Otros ejemplos destacados en otros países, son la promulgación en los años 1883 y 1884 respectivamente en Alemania, de la primera Ley de seguros sociales y de la primera Ley sobre “*Compensación a los Trabajadores*”¹⁴², por los daños derivados del trabajo. Esta idea asimismo se propagó¹⁴³ por otros países de Europa como Austria, Noruega, Dinamarca, Inglaterra, Finlandia, Francia, Italia, España y Suiza, así como por algunos Estados de los Estados Unidos (EE.UU.), como Nueva York (1898), Maryland (1902), Massachusetts (1908) y Montana (1909), aunque en estos últimos casos no comenzó a fructificar hasta el año 1908, con la publicación de la primera disposición federal aprobada por el presidente William Howard Taft.

Las indemnizaciones por daños producidos en el trabajo, a pesar de no tener una correspondencia directa preventiva, es más, en muchos casos no conllevaban una mejora inmediata de la protección de la Salud de los Trabajadores, sin embargo sí tuvieron una incidencia clara en la conciencia del colectivo patronal y del resto de la sociedad, de manera que a lo largo del tiempo, lo que comenzó con una investigación de cada suceso luctuoso, dirigida a delimitar y a establecer responsabilidades, poco a poco fue orientándose al análisis de los riesgos y de las causas que lo habían provocado y por lo tanto a su prevención.

Como se ha podido observar, los Estados-Nación, presionados por las organizaciones obreras, se vieron obligados a establecer una serie de normas, en un principio muy

140- Ley de Normas Razonables para el Trabajo: Ley publicada en EE.UU. en el año 1938 a propuesta del presidente Franklin Roosevelt, con objeto de proteger a los niños en relación al trabajo. Esta Ley fue precedida de la “*Ley Keating-Owen*” que, con el mismo fin, fue promulgada en el año 1916 y rechazada por la Corte Suprema en dos ocasiones en los años 1819 y 1922.

141- Acta de Responsabilidad de los Patrones: Ley promulgada por el Parlamento británico en el año 1880, que permitía cobrar una indemnización a los representantes de un trabajador fallecido, cuando se demostraba que la muerte había sido causada por alguna negligencia.

142- Ley sobre “*Compensación a los Trabajadores*” en Alemania: Ley promulgada en el año 1884 por el canciller Otto von Bismarck, referida a compensaciones por enfermedades profesionales excluyendo otros supuestos.

143- Informe Osalan Abril 2012, sobre “*Los fondos de compensación para personas afectadas por el amianto*”. Pagina 9. (Citando a Haller, J.S. 1988).

tímidas, a la vista del gran número de trabajadores lesionados o de enfermos de todas las edades y sexos. No obstante, a pesar de que en la conciencia colectiva iba calando la idea de un cambio en las condiciones laborales, la implantación de normativas nacionales chocaban frontalmente tanto con intereses políticos como económicos.

Por esta razón, ningún legislador se atrevía a asumir los costes derivados, tanto en términos de poder político, como de competitividad para las empresas de su país. De ahí que para hacer frente a los distintos conflictos y revueltas obreras, que se extendieron por diferentes países, se buscara una respuesta internacional. Fruto de esta necesidad, son la Conferencia Internacional sobre el Trabajo en las Fábricas y Minas, realizada en Berlín en el año 1890, los Congresos Internacionales sobre Accidentes de Trabajo, llevados a cabo en los años 1889, 1891 y 1894 y la creación en el año 1900, de la Asociación Internacional de Legislación del Trabajo, que adoptó decisiones, en los primeros Convenios Internacionales de Trabajo, relativas a la jornada laboral de mujeres y niños, en sus congresos realizados en los años 1905, 1906 y 1913.

No debe olvidarse en este contexto, que previamente ya habían aparecido algunas iniciativas, como la de los empresarios Robert Owen de Gales y Daniel Legrand de Francia, que lideraron un movimiento dirigido a establecer actuaciones para desarrollar una organización internacional, orientada a afrontar todos los temas relacionados con el trabajo y que tuvieron como consecuencia la fundación en Basilea, en el año 1901, de la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores.

Sin embargo no es hasta el año 1919, dentro del Tratado de Versalles que terminó con la Primera Guerra Mundial, cuando aparece una verdadera convicción, sobre la necesidad de realizar el trabajo teniendo en cuenta todos sus aspectos, incluyendo los preventivos. Esta convicción se deriva del hecho de considerar que, para alcanzar una paz y una estabilidad mundial con una aspiración de permanencia en el tiempo, es necesario tener en cuenta los aspectos de la justicia social. De todo ello, la consecuencia directa fue creación de la OIT (Organización Internacional del Trabajo)¹⁴⁴.

Por lo tanto, los criterios que llevaron a la constitución una organización tripartita como la OIT, la única en su género que cuenta en sus Órganos Ejecutivos con representantes

¹⁴⁴- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Por el tratado de Versalles (Parte XIII, artículos 387 a 399), se funda una organización permanente dependiente de la Sociedad de Naciones, compuesta por una conferencia general de representantes miembros y una oficina internacional del trabajo, bajo la dirección de un consejo de administración compuesto por 24 personas, representantes de los Gobiernos, de la patronal y de los trabajadores.

de Gobiernos, empleadores y trabajadores, fueron las consideraciones sobre seguridad, humanitarias, políticas y económicas y en su constitución se tuvieron en cuenta las experiencias anteriores, ya recogidas por la Asociación Internacional para la Protección Internacional de los Trabajadores. Hoy en día a esta Institución, ligada íntimamente a las Naciones Unidas y con competencias en todos los aspectos relacionados con la actividad laboral, pertenecen 183 Estados miembros, si bien no todos ellos han ratificado, en sus distintos ordenamientos jurídicos, el mismo número de Convenios, por lo que no todos ellos han adquirido el mismo nivel de compromiso. Estos aspectos se tratarán con más detenimiento posteriormente en el capítulo 4, punto 2.1.

La presencia de la OIT en la Prevención de los Riesgos Laborales, ha constituido un punto de inicio, a partir del cual se han establecido Normas y sistemas, que se han desarrollado tanto desde otras Instituciones Públicas, como desde asociaciones profesionales privadas, siendo aceptadas por gran número de países en todo el mundo, muchas de las cuales se han incorporado a la normativa propia de cada Estado miembro y otras sirven como referente de aplicación.

Unido a todo lo anterior, cabe citar el contenido de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada y aprobada el 10 de diciembre de 1948 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Este documento que, aunque no tiene un carácter jurídico vinculante, está reconocido por la comunidad internacional y contiene los principios morales fundamentales que definen la consideración del ser humano como tal, consagrando unos derechos y unas libertades, fundamentadas en la dignidad y en la igualdad del género humano y por lo tanto, reafirma aún más las líneas que deben seguir las actuaciones preventivas, a la hora de asentar el derecho a la seguridad, a la Salud y a la dignidad de las personas y en el caso que nos ocupa, en su papel de trabajadores.

No obstante la realidad nos dice, que si bien es conveniente contar con una normativa expresa que reglamente la aplicación de un concepto, dándole la más alta consideración legal, en la práctica, la verdadera fuerza que se deriva de las Normas preventivas y de las conclusiones de un informe o de un estudio técnico, es la de establecer criterios que evitarían que un hecho luctuoso se produzca. Por esta razón, si la persona (gestor o no) obviase su contenido una vez publicadas las Normas técnicas, o después de la emisión

de un informe técnico, asumiría las responsabilidades administrativas y/o penales que se desprendiesen de no haberlo tenido en cuenta, con lo que, en la práctica, el elemento que fuerza el cumplimiento o no de las directrices “*Técnico-Preventivas*”, está en relación directa con la gravedad de las consecuencias que llevan aparejadas estas responsabilidades y ello va a depender en gran medida de los criterios técnicos y del Ordenamiento Jurídico general de cada país.

Sin embargo debe indicarse que, con el paso del tiempo, la evolución de los criterios de producción y de competencia entre empresas y países, han hecho que a día de hoy afloren nuevas formas de concebir el trabajo y la producción. Conceptos nuevos como los de “*Calidad*”, han hecho que las empresas tomen distintas iniciativas, dirigidas a llevar a cabo una gestión adecuada. En este contexto, tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesiones, inciden claramente en la imagen de marca que tienen los clientes y por lo tanto en la cuenta de resultados, por lo que las empresas han ido comprometiéndose con Sistemas de Gestión, que además de establecer procesos y procedimientos, encaminados a mejorar la calidad del producto y la forma en que se ese producto se desarrolla, incluyen la implantación de criterios Preventivo-Laborales y de supervisión.

2. Factores socio-políticos relevantes que han influido en el actual desarrollo Preventivo-Laboral en Europa.

Como ha podido observarse, la prevención de los riesgos en el ámbito laboral ha estado íntimamente unida, tanto a los aspectos culturales y organizativos, que han configurado las diferentes formas de organización social en cada uno de los momentos históricos, como a la manera en la que se ha entendido la economía y la producción.

Particularmente dentro del entorno europeo, todo ello ha conllevado una enorme evolución en la visión política, en relación directa con los desequilibrios sociales que se han ido produciendo, en torno cada una de las fases históricas en las que se ha desarrollado el trabajo. Así, en el periodo más reciente se ha consolidado un concepto, el de trabajo o el de ocupación laboral, que hoy identificamos como el procedimiento más importante y común, a través del cual los individuos pueden conseguir los recursos necesarios para su subsistencia en condiciones dignas y en el que particularmente han

influido en el entorno europeo de manera decisiva dos sucesos de enorme relevancia: El “*Pacto Social*” y el establecimiento del “*Estado del Bienestar*”.

2.1. El Pacto Social.

El final de la Segunda Guerra Mundial, que condujo a una gran depresión, dio lugar a que las distintas fuerzas políticas, económicas y sociales en Europa, se vieran en la necesidad de establecer un frente común. En esta nueva situación, si bien los grupos sociales, movimientos obreros y sindicales, defendían que el sistema productivo debía tener un alto componente de protección social, y el capital mantenía unos postulados basados en la economía liberal clásica, aparecieron importantes puntos de coincidencia.

Así, por una parte era incuestionable la necesidad de afrontar, de manera urgente, la recomposición económica, después de una guerra tan desastrosa en todos los aspectos, pero por otra, esa recomposición precisaba de la colaboración y de la implicación de todos los sectores de la sociedad y por último, parecía evidente la inviabilidad de establecer un nuevo orden, basado en los criterios capitalistas previos a la guerra. Todo ello potenciado, además, por una situación de equilibrio de fuerzas y por la necesidad de establecer una nueva forma de moral y unos nuevos valores sociales, permitió que todos los protagonistas vieran muchas más ventajas en el acuerdo que en el enfrentamiento, lo que condujo a un “*pacto social*” o “*acuerdo social*”, de una forma tácita, sin el que el capitalismo como tal no habría sobrevivido y con el que las fuerzas sociales alcanzaron unos objetivos mínimos aceptables, dejando para el Estado un papel arbitral y de intervención. Por lo tanto, el gran cambio que se produjo tuvo que ver, tanto con el reconocimiento de un papel intervencionista y arbitral del Estado, como con la delimitación de las funciones que corresponden al sector público y al privado.

Debe indicarse que, aunque forzada a ponerse en práctica por el momento histórico que se vivía, la idea de establecer un pacto social no era expresamente novedosa, existiendo distintos referentes, alguno de los cuales se incluyen como referencia a continuación a modo de ejemplo. Así podríamos remontarnos al año 360 a. C., en el que Platón en su obra “*La República*”, ya recoge la idea de un “*pacto*” entre dos grupos sociales, que definió como los “*egoístas*” y los “*racionales*”.

Muy posteriormente, en el año 1651 Thomas Hobbes¹⁴⁵, en su obra "*Leviatán*", también se refiere a la idea de establecer un "*pacto*" como medio de conseguir la paz social y más adelante en el año 1689 John Locke¹⁴⁶, en su obra "*Two Treatises of Government*" (dos Tratados de Gobierno), específicamente en el segundo Tratado, introduce el concepto de "*Contrato Social*". Como último ejemplo podría hacerse referencia a las teorías de Rousseau, pasadas en el año 1762 en su obra "*El Contrato Social*", ya citada en el capítulo 1 punto 3.4, en las que se recogen un conjunto de hipótesis que aluden a una forma de contrato entre los ciudadanos, relativo a sus derechos y a sus deberes, que deja al Estado el papel de hacerlo cumplir.

Volviendo al contexto referido al final de la segunda guerra mundial debe indicarse, que a pesar de la evidencia de que los contenidos de un pacto de estas características, chocaba frontalmente con los principios liberales, sobre los que se asentó gran parte del orden económico en las etapas anteriores a la guerra, la gran ventaja que se extraía de su aceptación estribaba, en que se conseguía un equilibrio de intereses entre los que precisaban un ambiente social con una cierta tranquilidad, para restablecer una nueva economía de mercado y los que debían aportar su trabajo y su colaboración para conseguir este objetivo. Todo ello a cambio de dar un cierto papel intervencionista al Estado, convirtiéndolo en prestador de servicios y garante de una serie de derechos sociales, lo que hasta la fecha había estado puesto en cuestión y había provocado grandes enfrentamientos, algo que dada la cercanía del último gran conflicto, fue entendido y aceptado por todas las partes, aunque fuese de manera tácita y circunstancial.

2.2. El Estado del Bienestar.

Parece evidente que uno de los logros más importantes conseguidos en nuestra historia más inmediata, dentro del ámbito social y político más próximo, se refiere al establecimiento del "*Estado del Bienestar*", también conocido en ciencias políticas como "*Estado Benefactor*", "*Estado Providencia*" o "*Sociedad del Bienestar*", que fue una consecuencia directa del nuevo marco que se creó en torno al anteriormente mencionado "*Pacto Social*".

145- Thomas Hobbes (1588-1679): Filósofo inglés teórico del absolutismo político. Autor de la obra "*Leviatán*" publicada en el año 1651.

146- John Locke (1632-1704): Filósofo y Médico inglés. Seguidor de las ideas de Francis Bacon. Considerado el "*Padre del Liberalismo Clásico*".

El origen del “*Estado del Bienestar*” se remonta a 1946, año en el que se acuñó este concepto (“*Welfare State*”). En este nuevo contexto, se aceptó la premisa de que el Estado tomase un papel activo a través de sus presupuestos generales, dirigido no sólo a conseguir y mantener unos ciertos niveles mínimos, en cuanto a la redistribución de la riqueza se refiere, sino también a establecer y amparar una serie de servicios y garantías sociales, que tienen que ver con todos los aspectos que rodean la vida de los ciudadanos y dentro de ellos con la de los trabajadores y sus condiciones de trabajo. Así y en lo concerniente al campo laboral, se establecieron sistemas de protección, apoyados en un número importante de Normas y Leyes específicas, que definieron las actuaciones encaminadas tanto a proteger y a regular las situaciones derivadas de posibles contingencias, como a definir las condiciones de trabajo y su entorno, la forma en la que éste se realiza y la manera en la que todo ello debe gestionarse.

El “*Estado del Bienestar*” contó en su momento con claros defensores, entre los que destaca Thomas Humphrey Marshall¹⁴⁷, que lo describe como uno de los aspectos distintivos que aparecen de la combinación de tres elementos: La democracia, el bienestar y el capitalismo. No obstante, dado que cualquier acción redistributiva, implica que existen diferencias en la contribución a la causa común, de manera que una parte siempre aportará más de lo que recibe, es necesario establecer claramente la rentabilidad de los beneficios de cada uno de los implicados, con objeto de que, el resultado, pueda ser percibido como provechoso para todos. De otra manera aparecerían tensiones en el sistema, que pondrían en peligro el equilibrio que se pretende conseguir.

En este sentido cabe decir, que es imprescindible que cada una de las partes acepte claramente, la rentabilidad que se obtiene de un sistema preventivo y de protección, dirigido a disminuir la siniestralidad laboral y a mejorar las condiciones de trabajo, no sólo basándose en términos económicos inmediatos. Por esta razón deben tenerse en cuenta y potenciarse otras premisas, tales como, las pérdidas en el tejido productivo humano, que se convierten en cargas sociales, la responsabilidad derivada de la acción empresarial, o la incidencia en la productividad, en la competitividad de las empresas y en la propia imagen, tanto de cara al interior como al exterior, entre otros muchos criterios.

¹⁴⁷- Thomas Humphrey Marshall (1893-1981): Sociólogo británico, autor en el año 1950 del ensayo sobre “*ciudadanía y clase social*”.

Todos estos aspectos son en muchas ocasiones difíciles de cuantificar aplicando principios matemáticos, estadísticos o economicistas, a la vista sólo de unos resultados inmediatos, pero tienen una correspondencia clara en el ambiente y en la calidad social de un país, al tiempo que en su desarrollo económico y en la cuenta de los resultados de sus empresas a corto, medio y largo plazo. La prueba más palpable de la necesidad de afrontar con una nueva visión del ordenamiento Preventivo-Laboral unido al de la producción, son las decisiones adoptadas a este respecto dentro del entorno europeo, donde más se ha hecho presente el “*Estado del Bienestar*”, pero también por otro buen número de países desarrollados, como son los casos de los Estados Unidos (EE.UU.), Rusia, Japón, Australia, Canadá, así como de diferentes países latinoamericanos, entre otros ejemplos.

Referido a la Unión Europea, dado que es el entorno que más afecta a España, debe indicarse que las iniciativas encaminadas a crear un ámbito económico común, han estado unidas a un importante esfuerzo por establecer unas condiciones de trabajo dignas desde sus inicios. La prueba más evidente son los contenidos tanto del “*Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*” (CECA) en el año 1951, como del posterior “*Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*” (TCCEE) que dio lugar al “*Mercado Común Europeo*”, firmado en el año 1957. Ambos Tratados incluyeron entre sus contenidos aspectos muy destacados, relativos a la promoción de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y a la higiene en el trabajo. Más adelante, el desarrollo del entorno europeo hasta llegar a la actual Unión Europea, fue incrementado el cuadro de derechos y deberes, tanto en lo que se refiere a los aspectos sociales y de ciudadanía, como a lo relacionado con el trabajo y las condiciones en las que se desarrolla, siendo la Directiva 89/391 (*Directiva “Marco”*) sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, de 12 de junio de 1989, su mayor punto de referencia. A todo ello se dedicará en capítulos posteriores una especial atención.

2.2.1. Breve análisis sobre la visión actual del Estado del Bienestar.

A pesar de los logros conseguidos por el llamado “*Estado del Bienestar*”, recientemente ha sido puesto en cuestión y contra él se han alzado voces poniendo en entredicho su viabilidad y propugnando en mayor o menor medida, bien el retorno a políticas

anteriores al “*Pacto Social*” o bien la primacía de la acción privada combinada con alguna forma de intervención pública.

Muchas de las razones esgrimidas se basan en argumentos tales, como la evidente transformación producida en la arquitectura y en la ordenación de la economía global, y/o en las nuevas formas de competir en los mercados. Asimismo se apuntan, además, otros aspectos considerados importantes, tales como las transformaciones sufridas por los sistemas y los procesos de trabajo, la necesidad de la adaptación de la mano de obra a las nuevas tecnologías o la incidencia en la economía de los países emergentes y de los movimientos migratorios, entre otros muchos. Con todo ello se ha tratado de poner sobre la mesa la necesidad de establecer otras bases, sobre las que pueda asentarse un nuevo ordenamiento dentro del terreno socio-laboral.

Los argumentos se han apoyado esencialmente, en la falta de recursos económicos de los Estados y de las empresas, para hacer frente a los compromisos derivados del “*Estado del Bienestar*”, incrementándose la fuerza de estos postulados en los periodos de recesión económica. Así sucedió durante la crisis del petróleo de los años 70, en la crisis de los años 90 y asimismo ocurre hoy en día con la crisis financiera.

Sin entrar a analizar los aspectos económicos, tanto domésticos como de la gran economía, no debería olvidarse, que tanto el enorme progreso que experimentó en relativamente poco tiempo la zona europea, como la paz social alcanzada una vez finalizada la segunda guerra mundial, son producto de un “*Pacto Social*”, que hasta la fecha y con sus altibajos ha funcionado razonablemente bien. No obstante dado el tiempo transcurrido, es posible que sea necesario analizar y actualizar los procedimientos y las bases que los han soportado, a la vista de los cambios que han experimentado tanto la economía mundial como las formas de trabajo.

Sin embargo, cualquier cambio debería tomar en consideración algo que nos ha enseñado la historia, y es que el avance de los pueblos ha sido más eficaz y más sólido, cuando ha estado unido al avance de sus ciudadanos en su conjunto, que se convierten no solo en elementos pasivos, sino en actores que participan de los progresos culturales y tecnológicos, como creadores y como usuarios, por lo que todo ello incide en el

ordenamiento social, en la mejora de la calidad de vida y de las condiciones de trabajo de sus ciudadanos y consecuentemente en la imagen y en la economía global de cada país.

Bien es verdad que este posicionamiento puede chocar con la visión y los intereses de una economía globalizada, que se mueve en un contexto amplio, muy poco regularizado y que trasciende los ámbitos nacionales o regionales. Así el beneficio empresarial ha ido basándose, en la búsqueda de unos nichos de producción en distintas partes del mundo, con unos costes cada vez más reducidos, lo que se ha traducido de forma inmediata en el abaratamiento de la mano de obra, con una enorme incidencia en las condiciones de trabajo y por ende en los aspectos Preventivo-Laborales.

En este sentido no debería olvidarse, que todos estos planteamientos afectan a los países desarrollados, pero son más de aplicación si cabe en los países considerados emergentes y en los poco desarrollados. Así, aún hoy en día permanecen en muchas regiones del mundo formas de trabajo y condiciones laborales, que recuerdan otras épocas, tal como se desprende de las manifestaciones y de los continuos documentos y programas establecidos por organizaciones tan acreditadas como la OIT o la OMS. En ellos y a pesar de la dificultad de contar con controles fiables, se plasman las enormes pérdidas que se producen en estos países, referidas a la siniestralidad laboral, en muchas ocasiones producto de esa nueva economía globalizada y derivadas de unas condiciones en las que se realizan los trabajos que, desde la perspectiva de un ciudadano de un país desarrollado, serían consideradas inaceptables. Por otra parte cabe resaltar, que aún perviven algunas de estas condiciones, en ciertas zonas y ámbitos del llamado primer mundo, favorecidas y justificadas muchas veces por situaciones de crisis o por razones económicas o estratégicas, por lo que el análisis de situación, aun desde el punto de vista económico, debería llevarse a cabo con una visión más amplia, menos cortoplacista y no solo basada en el beneficio inmediato.

Llegados a este momento cabe recordar que, tal como ha quedado recogido anteriormente en distintos puntos del presente trabajo, la evolución de las condiciones de trabajo en el mundo, ha respondido a un proceso de enorme complejidad, que a lo largo del tiempo ha ido sufriendo enormes cambios, plagados de convulsiones y de

luchas, para desembocar en un marco en constante evolución y asentado sobre un equilibrio de intereses enormemente inestable. Así, en el análisis de este proceso evolutivo, al que parece que nos enfrentamos, debería considerarse que la historia también nos ha enseñado, que los desastres pueden volver a producirse si no se tienen en cuenta las causas que los motivaron, que ningún progreso económico permanece en el tiempo, si no se tienen en cuenta a los ciudadanos como consumidores y usuarios directos, y que ningún derecho es inmutable por el hecho de haber sido reconocido en algún momento. Al mismo tiempo no se debería olvidar, como medida preventiva, que ninguna situación es irreversible y que un proceso en permanente evolución y por lo tanto susceptible de modificación, puede desarrollarse tanto progresando como retrocediendo, por lo que, de cualquier manera cabría pensar, que los cambios que pudieran establecerse, deberían llevarse a cabo sobre la base de un “*nuevo Pacto Social*”, evitando el riesgo de volver a las convulsiones de unos momentos históricos ya superados.

3. La protección en el trabajo en España y el Derecho Laboral.

Como se extrae de los contenidos de los puntos anteriores, la manera en la que se ha afrontado el concepto de protección en el trabajo hasta épocas más recientes, ha ido evolucionando con el paso del tiempo de forma que, partiendo de ser casi ignorado en sus orígenes, poco a poco fue tomándose en consideración, unas veces por motivos económicos, otras por interés científico-médico y otras por una idea basada en mayor o menor medida en algunos escrúpulos morales, en la conciencia de algunas personas, o en el concepto de caridad y por lo tanto con un alto componente subjetivo y voluntarista.

No obstante como asimismo ha podido observarse, distintos acontecimientos culturales y políticos desencadenados a lo largo de la historia, han hecho que la consideración del “*principio de protección*” haya desembocado en la actualidad como un derecho, que ha sido incorporado en mayor o menor medida en el ordenamiento legal de los países, en algunas ocasiones como en el caso de España, en su máxima expresión normativa como es su “*Carta Constitucional*”¹⁴⁸, unido de forma solidaria e inseparable a una rama específica del Derecho como es el Derecho Laboral.

Por lo que se refiere a España debe indicarse, que el principio de protección, también

¹⁴⁸- Constitución Española de 1978: Artículo 40.2. (Los poderes públicos... velarán por la Seguridad e Higiene en el Trabajo...) y artículo 43.1 (Se reconoce el derecho a la Protección de la Salud).

llamado “*tuitivo*”¹⁴⁹, sobre el que se basa el Derecho Laboral y que va unido al de “*in dubio pro operario*”¹⁵⁰, tiene por objeto humanizar las condiciones de trabajo y proteger al trabajador ante la falta de libertad inicial que se da en el medio laboral, dada la relación de dependencia y subordinación que se establece en el contrato de trabajo. Por tanto, la protección en el trabajo es un derecho del trabajador, que se encuentra íntimamente ligado al contrato de trabajo y así debe ser tratado, y no como una cuestión de conciencia o sometida a la voluntad o a los aspectos coyunturales derivados de la economía o de la producción. Tal es así, que ni siquiera se concede al trabajador la facultad de privarse voluntariamente de este derecho (“*principio de irrenunciabilidad*”)¹⁵¹, recayendo sobre el empleador la obligación y la responsabilidad de establecer las medidas necesarias para hacer efectivo este derecho, así como de controlar y vigilar el adecuado cumplimiento de estas medidas, y sobre el trabajador la obligación de colaborar en su puesta en práctica.

4. El entorno técnico en el que se desenvuelve actualmente la actividad Preventivo-Laboral en España.

Hasta épocas muy recientes, la actividad Preventiva-Laboral se ha identificado, al menos en nuestro país y desde el punto nominal, con la seguridad y la higiene en el trabajo, tal como se verá más adelante en el capítulo 3 punto 2. Como muestra sirva de ejemplo, tanto la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que hasta el año 1995 fue nuestra Norma básica reguladora, como el propio Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que aún hoy mantiene esta denominación, aunque tanto su actividad como sus competencias hace tiempo que se desarrollan en campos mucho más amplios, de manera que se ha configurado como el motor y el referente más importante, de nuestra modernización técnica en este terreno.

Dicho esto, el extraordinario desarrollo llevado a cabo a lo largo del tiempo, de las diferentes técnicas y estudios relacionados con los aspectos Preventivo-Laborales, ha ido poniendo en evidencia la enorme complejidad que encierra su tratamiento y la necesidad de delimitar y definir nuevos campos de actuación, lo que ha dado lugar a una mayor especialización, centrada tanto en el análisis de la circunstancias que rodean

149- Principio “*tuitivo*”: Principio de protección recogido en el Derecho Laboral, fundamentado en la falta de libertad inicial y consecuente del trabajador.

150- Principio “*indubito pro operario*”: Principio jurídico recogido en el Derecho Laboral, que establece que en caso de duda en la explicación, traducción o interpretación de la Norma (hermenéutica jurídica), se favorecerá al trabajador

151- Principio de “*irrenunciabilidad de derechos*”: Principio recogido en el Derecho Laboral, por el que se limita la autonomía de la voluntad del trabajador en casos concretos, imposibilitando que pueda privarse de las garantías que le otorga la legislación laboral, aún en beneficio propio.

el medio laboral, como en la puesta en práctica de las medidas preventivas y/o correctoras. Hoy todo ello ha quedado recogido bajo una denominación más amplia, como es la de Prevención de los Riesgos Laborales, dentro de la cual se identifican las siguientes grandes áreas o disciplinas:

- Seguridad en el Trabajo.
- Higiene Industrial.
- Ergonomía y Psicología Laboral.
- Medicina del Trabajo.

4.1. Área de Seguridad en el Trabajo.

La Seguridad en el Trabajo junto con la de Higiene Industrial son dos de las disciplinas técnicas más antiguas, de cuyos orígenes y como ya ha quedado recogido, se ha ido teniendo poco a poco noticias a lo largo de los siglos, sin que durante una gran parte de este recorrido hubiese una delimitación clara. No obstante en la actualidad sus campos se encuentran expresamente definidos y diferenciados, aunque continúan manteniendo múltiples puntos de conexión.

Existen diferentes definiciones de la Seguridad en el Trabajo, todas ellas centradas particularmente en la prevención de los accidentes de trabajo, que es su campo de actuación identificativo, a través de estudios basados en métodos científicos y apoyados en procedimientos de análisis y de Evaluación de los Riesgos , que permiten la posterior puesta en práctica de técnicas y de métodos tanto individuales como colectivos, dirigidos a controlar, disminuir y/o eliminar los factores de riesgo susceptibles de provocar accidentes en el medio laboral.

Debe tenerse en cuenta la extraordinaria variedad y complejidad de las actividades laborales, que tienen lugar en los distintos ámbitos en los que se desenvuelve el trabajo, (industria, comercio, construcción, energía, minería, actividades marítimas, agricultura, oficinas, etc.), para cuyo desarrollo se hace necesario el uso de herramientas, máquinas, equipos de trabajo, procesos y productos de una gran diversidad. En este contexto, para poder llevar a cabo la acción preventiva se hace necesario en cada caso identificar, definir y evaluar los riesgos derivados de la utilización de todos estos

elementos, considerando al mismo tiempo los entornos en los que se desarrolla el trabajo, es decir, la actividad en sí misma, los propios centros de trabajo y sus instalaciones. Así, los diferentes procedimientos preventivos que deben definirse, tienen que estar adaptados a cada uno de estos entornos y a sus diferentes particularidades, de manera que cada uno de los riesgos específicos que previamente se identifiquen, puedan ser controlados a través de las medidas de protección individuales y/o colectivas adecuadas, lo que puede dar una idea de la enorme amplitud del campo que abarca esta disciplina.

4.2. Área de Higiene Industrial.

Desde sus más antiguos orígenes, pero particularmente desde los postulados marcados en el año 1700 por Bernardo Ramazzini, al que ya se ha hecho referencia en el punto 3 de este capítulo, la Higiene Industrial ha ido definiendo su campo de actuación, en el estudio y análisis de los contaminantes libres en el ambiente de trabajo, tanto físicos (ruidos, vibraciones, radiaciones electromagnéticas temperaturas), químicos (polvos, humos, vapores o nieblas.), como biológicos (bacterias, virus, hongos, etc.).

Tradicionalmente se ha identificado la Higiene Industrial con la prevención de las enfermedades profesionales, no obstante actualmente existen formas más apropiadas de identificar el campo en el que desarrolla su actividad. Así, se ha creído conveniente recoger la definición establecida por la Asociación Americana de Higienistas Industriales (AIHA)¹⁵², por considerarla una de las más completas:

“Ciencia y arte dedicados al reconocimiento, evaluación y control de aquellos factores ambientales o tensiones emanadas o provocadas por el lugar de trabajo y que pueden ocasionar enfermedades, destruir la Salud y el bienestar, o crear algún malestar significativo entre los trabajadores o los ciudadanos de la comunidad”.

Como puede observarse, esta definición parte de la necesidad de establecer unos parámetros, para el “reconocimiento, evaluación y control” de factores que necesariamente tienen que encontrarse en el ambiente, con un objetivo más amplio que el de prevenir enfermedades, como es el de proteger la Salud, y no solo en lo que concierne a los trabajadores, sino al resto de los ciudadanos de la comunidad que en

¹⁵²- AIHA (*American Industrial Hygienist Association*): Asociación Americana de Higienistas Industriales de EE.UU.) fundada en 1939 con sede en Falls Church, Virginia, Entidad Colaboradora del Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional de EE.UU. (*The National Institute for Occupational Safety and Health* - NIOSH).

algún momento podrían verse afectados por el proceso industrial, tanto de forma general, como es el caso de fugas, vertidos, etc., como particular por el contacto directo con los operarios sometidos a ciertos riesgos, que podrían transmitir sus efectos negativos al entorno en el que se desenvuelven una vez finalizada su jornada laboral.

En la actualidad la Higiene Industrial tiene una enorme importancia, en el control de unos procesos productivos cada vez más complejos. Para poder hacer una aproximación a la envergadura y trascendencia de esta disciplina preventiva, así como a su complejidad, solo debe fijarse la atención en aspectos tales, como la dificultad de establecer sistemas de control sobre riesgos derivados de radiaciones ionizantes o de la manipulación en los laboratorios de entes vivos, sobre la gran difusión de vibraciones o de ruido unidos ambos tanto a los procesos industriales como relacionados con esta actividad, sobre la gran cantidad de productos químicos utilizados o producidos por la industria, o sobre la enorme multitud que aparecen cada año en el mercado, entre otros muchos ejemplos.

Por último debe indicarse, que la mayor dificultad que acompaña a esta disciplina, es la de establecer valores límite de exposición, por debajo de los cuales puedan garantizarse unos estándares mínimos de seguridad para las personas, al tiempo que definir los medios de protección necesarios, individuales y/o colectivos, para el caso de que los trabajos deban realizarse por encima de estos niveles. Todo ello lleva aparejado un importante problema añadido y no de menor relevancia, como es el de encontrar métodos y procedimientos técnicos fiables de medición y sencillos de utilizar.

4.3. Área de Ergonomía y Psicología Laboral.

Debe comenzarse indicando que, en nuestro país, el legislador ha creído conveniente unir las ramas de Psicología y Sociología del Trabajo a la de Ergonomía, debido a la enorme interrelación que existe entre ellas. No obstante en este punto se tratarán atendiendo a una cierta separación.

Para comenzar debe indicarse, que la Ergonomía es una de las disciplinas preventivas más modernas, cuya denominación, tal como se recoge en el documento¹⁵³ “*Temas de ergonomía y prevención*” (TEP), parece proceder de las palabras griegas “*ergon*” y “*nomos*”, que respectivamente significan “*trabajo*” y “*Ley o norma*”.

¹⁵³- “*Temas d’Ergonomia i Prevenció*” (Temas de Ergonomía y Prevención - TEP) – Ergonomía 1 – Fundamentos. Autores: Pedro R. Mondelo, Enrique Gregori Torada y Pedro Barrau Bombardó. Ed. Universitat Politècnica de Catalunya, SL. Barcelona – 1994.

Asimismo y en cuanto a sus orígenes, en este mismo documento se recoge que:

“...la primera referencia a la ergonomía aparece recogida en el libro del polaco Wojciech Jastrzebowski (1857) titulado Compendio de Ergonomia o de la ciencia del trabajo basado en verdades tomadas de la naturaleza, que según la traducción de Pacaud (1974) dice”:

“Para empezar un estudio científico del trabajo y elaborar una concepción de la ciencia del trabajo en tanto que disciplina, no debemos supeditarla en absoluto a otras disciplinas científicas, para que esta ciencia del trabajo, que simultáneamente a nuestras facultades físicas, estéticas, racionales y morales....”

Asimismo podrían citarse como precedentes, algunos postulados procedentes de la conocida como administración científica del trabajo (“*Taylorismo*”)¹⁵⁴, aunque en este caso estén más relacionados con la optimización de la utilización de los medios, en relación con la actividad desarrollada que con aspectos Preventivo-Laborales. No obstante, el uso moderno del término “*Ergonomía*” podría situarse en 1949, año en el que se creó en Inglaterra la “*Ergonomics Research Society*”, siendo atribuido al Psicólogo británico Hywel Murrell, quien la definió como “*...el estudio del ser humano en su ambiente laboral*”.

Con el paso del tiempo han ido apareciendo diferentes definiciones, procedentes de distintos Organismos de reconocido prestigio, de las cuales se han seleccionado las siguientes atendiendo a sus contenidos y a su representatividad:

- Definición REFA¹⁵⁵:

“...la parte de estudio del trabajo que, con la utilización de conocimientos anatómicos, fisiológicos, psicológicos, sociológicos y técnicos. Desarrolla métodos para la determinación de los límites que no deben ser superados por el hombre en las distintas actividades laborales”.

154- Taylorismo: También denominado “*organización científica del trabajo*” o “*gestión científica del trabajo*”, es un método de organización del trabajo, relacionado con la producción en cadena, basado en una forma de dirección que aplica el procedimiento científico. Mantiene, entre otros aspectos, que la forma más óptima de trabajo es llevarlo consiguiendo la máxima prosperidad tanto para el empresario como para el trabajador, aunque en el desarrollo de sus tesis este postulado se limita o se pone claramente en cuestión. Este método persigue aumentar la productividad, evitando el control que el trabajador puede tener sobre los tiempos y en dividir el trabajo entre las labores de dirección y las propiamente de producción, así como en la subdivisión de tareas hasta las más sencillas y simples y en la remuneración según el rendimiento. El padre de este método fue el Ingeniero Mecánico y Economista estadounidense Frederick Winslow Taylor (1856-1915).

155- REFA (*Reichsausschuß für Arbeitszeitermittlung*): Asociación alemana fundada en el año 1924, de reconocido prestigio y referente internacional.

- Definición de la Asociación Internacional de Ergonomía¹⁵⁶:

“...el conjunto de conocimientos científicos aplicados para que el trabajo, los sistemas, productos y ambientes se adapten a las capacidades y limitaciones físicas y mentales de la persona”.

- Definición de la Asociación Española de Ergonomía¹⁵⁷:

“...el conjunto de conocimientos de carácter multidisciplinar aplicados para la adecuación de los productos, sistemas y entornos artificiales a las necesidades, limitaciones y características de sus usuarios, optimizando la eficacia, seguridad y bienestar”.

Sin embargo, para conocer la importancia y amplitud que abarca el campo en el que nos situamos, deben tenerse en cuenta los distintos factores relacionados con el ser humano y el medio en el que desarrolla su actividad, derivados tanto de su constitución física, como de los factores psicológicos y sociológicos a los que se encuentra sometido, que entran dentro del campo de la Psicología y de la Sociología del Trabajo.

Dicho esto, parece evidente la aplicación directa al medio laboral, en el que además de todo lo indicado con anterioridad, la actividad que se desarrolla tiene un carácter obligatorio y en donde la libertad de movimientos, dentro de unas condiciones específicas y en un entorno determinado, se encuentra en gran parte restringida, definida y/o delimitada, por lo que el trabajador no puede modificar estas condiciones por su propia voluntad.

4.3.1. La Ergonomía y los aspectos físicos.

En lo que se refiere a los aspectos físicos debe comenzarse por indicar que, el ser humano, desde el inicio de los tiempos, ha ido evolucionando desde una estructura corporal dinámica, basada en el apoyo sobre sus cuatro extremidades, hasta la bipedestación pura, lo que le ha permitido tener tanto una visión panorámica del entorno, como liberar los dos miembros superiores y por lo tanto conseguir una gran capacidad de acción incluso en movimiento, todo ello a través de una considerable

¹⁵⁶- Asociación Internacional de Ergonomía (“*International Ergonomics Association*” – IEA): Organización internacional con sede en Zurich (Suiza), en la que se integran un conjunto de Sociedades Federadas, Sociedades Afiliadas y Miembros Colaboradores procedentes de distintos países, bajo la dirección de un consejo rector, cuyo objetivo es avanzar en la ciencia y la práctica de la ergonomía en el ámbito internacional.

¹⁵⁷- Asociación Española de Ergonomía (AEE): Sociedad científico-técnica de profesionales de la Ergonomía creada en España en los años 80 e integrada en la “*International Ergonomics Association*” (IEA). Tiene su sede en Gijón (Asturias).

modificación de su sistema músculo-esquelético. Sin embargo, estas grandes ventajas han traído consigo algunos inconvenientes, relacionados tanto con las diferentes debilidades que se han producido en la estructura corporal, como con la adaptación al medio y a las actividades que en él se desarrollan.

Por lo tanto, las actuaciones preventivas en este apartado de la Ergonomía, parten de un conocimiento biomecánico lo más amplio posible para que, teniendo en cuenta la configuración antropométrica y las capacidades físicas personales, posteriormente realizar los estudios y análisis necesarios, tanto de las diferentes posturas que mantiene el ser humano en el desempeño de su actividad, de los movimientos que realiza y de la continuidad, ritmo, periodicidad y amplitud con que se producen, como de los elementos que utiliza para/o al desarrollarla y del medio en el que se desenvuelve¹⁵⁸, para posteriormente llevar a cabo las modificaciones precisas sobre los componentes que integran este medio y adaptarlos a las características de la persona, evitando así unas veces incomodidades y otras fatiga, sobrecargas y/o lesiones.

4.3.2. La Ergonomía y los aspectos psicológicos: La Psicología del Trabajo.

La Psicología como disciplina científica, no abordó en profundidad los aspectos específicos del trabajo hasta el final de la segunda guerra mundial y ello debido al surgimiento de un interés particular por el incremento de la eficiencia, en el cumplimiento de los objetivos que se iban marcando, en un periodo de intensa recuperación industrial.

Así, la Psicología del Trabajo aparece como una especialidad, que tiene por objeto el análisis del comportamiento humano dentro de una organización, tanto de forma individual como en grupo, al tiempo que analiza el propio comportamiento de la organización como tal, teniendo en cuenta las características subjetivas (la personalidad, las motivaciones, las aspiraciones, los intereses, el rol, etc.), las interacciones entre las personas, y entre éstas y la propia organización, lo que redundará en la mejora del rendimiento y de los resultados.

158- Parámetros de estudio y análisis:

- El medio físico: Rústico, urbano, industrial, marítimo, minero, etc., y dentro de cada medio los elementos que lo componen (camino, terrenos, túneles, suelos, techos, paredes, pasillos, puertas, escaleras, rampas, plataformas, etc.).
 - Las condiciones ambientales: Temperatura, ventilación, humedad, iluminación, ruido, vibraciones, etc.
 - Los elementos que se utilizan: Vestuario, medios de protección personal y colectivos, herramientas y útiles de trabajo, mandos, palancas, pantallas de visualización, lectores de datos, accesorios, maquinaria, vehículos, mobiliario, etc.
-

Según se recoge en el libro¹⁵⁹ *“Nuevas perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales- Aplicación Práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real Decreto 39/97”*, la Organización Mundial del Trabajo (OIT), define los *“Factores Psicosociales”* en relación con el trabajo como:

“Las Interacciones entre el trabajo, su Medio Ambiente, la insatisfacción en el trabajo y las condiciones de la organización, por una parte y por otra, las capacidades del trabajador, sus necesidades, su cultura y situación personal fuera del trabajo, todo lo cual, a través de sus percepciones y experiencia, puede influir en la Salud, en el rendimiento y en la satisfacción en el trabajo”.



Figura 1: Esquema sobre los Factores Psicosociales: Definición de la OIT.

Fuente: Autor. Sobre datos del Libro *“Nuevas perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales- Aplicación Práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real Decreto 39/97”*.

Por tanto, el carácter preventivo de la psicología del trabajo se centra en el estudio y análisis de un conjunto de factores de riesgo, que suelen presentarse de una manera lenta y que tienen su origen en aspectos tales como las formas de afrontar la complejidad del trabajo, la autonomía temporal, la responsabilidad, la carga de trabajo, las relaciones interpersonales o la organización del trabajo entre otros, lo que provoca un conjunto de exigencias psíquicas, relacionadas tanto con unos condicionantes laborales como extralaborales.

159- *“Nuevas Perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales- Aplicación Práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real Decreto 39/97”*. Autor: Ignacio Ruiz Rodríguez y ocho más. Editorial DYKINSON. Madrid, 2004.

Con todo ello se persigue identificar y posteriormente hacer frente a los posibles efectos negativos que pueden derivarse, provocando situaciones tales como el exceso de la “carga mental de trabajo”¹⁶⁰, así como otros estadios mas graves como el “estrés laboral”¹⁶¹, el “síndrome de Burnout”¹⁶² o el “mobbing laboral”¹⁶³, conceptos que hasta épocas recientes no se habían tenido en cuenta y que han dado en abrir un nuevo campo dentro de esta disciplina.

4.3.3. La Ergonomía y los aspectos sociológicos: La Sociología del Trabajo.

La sociología del trabajo, abarca un enorme campo en el estudio sociológico, centrándose en el llamado “mundo del trabajo”, que va más allá de las simples relaciones sociales de empleo. En esencia, los objetivos de la psicología del trabajo se centran en mantener un equilibrio beneficioso, tanto para el trabajador como para la empresa, eliminando todos aquellos factores que pudieran representar alteraciones en el proceso productivo y en ambiente de trabajo, tal como de forma esquemática se recoge en la figura 2.

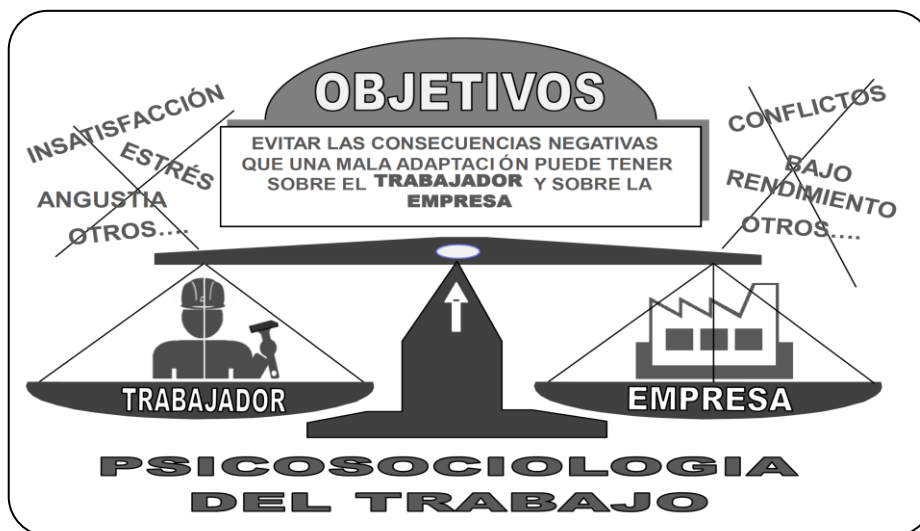


Figura 2: Esquema sobre los objetivos psicosociales en el ámbito laboral.
Fuente: Autor.

160- Carga mental de trabajo: “Un trabajo intelectual implica que el cerebro recibe unos estímulos a los que debe dar respuesta, lo que supone una actividad operacional cognoscitiva, por lo que la carga mental está determinada por la cantidad y el tipo de información que debe tratarse en un puesto de trabajo”. (INSHT- NTP 179: La carga mental del trabajo: definición y evaluación).

161- Estrés laboral: “Desequilibrio sustancial (percibido) entre la demanda y la capacidad de respuesta (del individuo) bajo condiciones en la que el fracaso ante esta demanda posee importantes consecuencias (percibidas)” (INSHT-NTP 318: El estrés: proceso de generación en el ámbito laboral, aludiendo a Mc Grath -1970).

162- Síndrome de Burnout (“síndrome de estar quemado por el trabajo” - SQT): Trastorno emocional derivado del trabajo, definido como “una respuesta al estrés laboral crónico integrada por actitudes y sentimientos negativos hacia las personas con las que se trabaja y hacia el propio rol profesional, así como por la vivencia de encontrarse emocionalmente agotado” (INSHT- NTP 704: Síndrome de estar quemado por el trabajo o “burnout” (I): definición y proceso de generación).

163- Mobbing laboral (asediar, perseguir, acosar, acorralar): Heinz Leymann, Psicólogo Clínico y Profesor de Ciencias del Trabajo en la Universidad de Umeå (Suecia), describió por primera vez este fenómeno en el año 1990 y su aplicación a la psicología laboral, definiéndolo como “una comunicación hostil y sin ética, dirigida de manera sistemática por uno o varios individuos contra otro, que es así arrastrado a una posición de indefensión y desvalimiento, y activamente mantenido en ella, que persigue el aislamiento o la marginación de la víctima”.

A lo largo del tiempo ha ido ampliando su campo de estudio, realizando análisis en profundidad de las múltiples y distintas formas de trabajo en relación con la actividad desarrollada en cada caso, al tiempo que abordaba las implicaciones sociológicas de elementos clave, tales como la organización y la división del trabajo, dentro o fuera de una estructura empresarial, el estudio de las posibles situaciones de conflicto, la estratificación social y el concepto de clase, el análisis del poder, como se ejerce y como se acepta, las actitudes con que las personas se enfrentan a esta actividad y las relaciones sociales que se establecen, la influencia del contexto en el que se desarrolla la actividad laboral, pero también la influencia del medio próximo exterior, y las interacciones que se establecen entre ambos entornos o la forma en que las personas y las organizaciones aceptan y asimilan los cambios.

En este sentido aparecen nuevos elementos tales como la motivación de los trabajadores, la integración, la participación o el sentido de pertenencia al grupo, que influyen notablemente en la productividad y en la ausencia de conflictos, entre otros muchos aspectos, como destaca el Sociólogo Elton Mayo¹⁶⁴. Al mismo tiempo, los enormes y continuos cambios que han ido produciéndose en el ámbito de las relaciones humanas, en relación con el trabajo, ha hecho que la sociología del trabajo haya tenido que afrontar un análisis continuado de cada uno de los nuevos aspectos o situaciones, adaptándolos a cada uno de los tiempos sociales, para determinar y valorar el impacto que en cada momento han ido produciendo esos cambios, en muchos casos radicales.

Más concretamente y a modo de ejemplo, las propuestas relacionadas con la organización del trabajo y la producción, defendidas por el toyotismo y el taylorismo, a las que ya se ha hecho referencia anteriormente en el capítulo 1 punto 3.7 y en este mismo capítulo en el punto 4.3, respectivamente, o el fordismo¹⁶⁵, con el impacto de la globalización, con el concepto de trabajo en equipo y las distintas maneras de ejercer el liderazgo, con los conflictos provocados por los continuados cambios en los sistemas económicos, con el impacto de las nuevas tecnologías, con la incidencia de las nuevas formas de organización y de valoración de los recursos empresariales, o con las grandes reestructuraciones empresariales internas, entre otros muchos factores, han

164- Elton Mayo (1880-1949): Sociólogo y Psicólogo Industrial australiano crítico con el utilitarismo. Estuvo conectado con el "Movimiento de las Relaciones Humanas", promovido por la Fundación Rockefeller. Se especializó en el análisis psicosociológico del trabajador en relación con las condiciones físicas del trabajo y la producción.

165- Fordismo: Método de producción en cadena, puesto en práctica por el empresario y fabricante de automóviles Henry Ford (1863-1947), en el año 1908, en el que se combina una organización del trabajo muy especializada y procedimentada, así como una maquinaria y unos medios adaptados específicamente al trabajo, con mejores salarios y un mayor número de trabajadores. Este método persigue una mayor y más eficaz producción, con objeto de conseguir beneficios a través de márgenes menores pero con un incremento mayor de las ventas, por lo que su eficacia está sometida al mantenimiento de la demanda.

llevado a situar el campo del trabajo en un marco a veces desconocido y sin relación con experiencias anteriores de referencia, apareciendo una continua y apremiante necesidad de respuesta.

Al mismo tiempo, en este nuevo entorno han aparecido nuevos elementos de análisis, tales como los relacionados con el ambiente o el clima laboral, con el papel del valor trabajo o con la incidencia de las expectativas de promoción y/o desarrollo económico particulares y/o colectivas, así como con las posibilidades de realización personal, la conciliación de la vida laboral y familiar o los riesgos derivados del trabajo a los pueden estar sometidas las personas.

Como puede observarse la sociología del trabajo se ha visto forzada a evolucionar de una manera extraordinariamente rápida y a desempeñar un papel que se ha manifestado de enorme importancia y obligada al mismo tiempo a dar respuesta a los continuos cambios a los que ha estado sometido el denominado mercado del trabajo, configurándose como una herramienta esencial, tanto para fijar las pautas sobre los que debe asentarse la toma de decisiones en el entorno empresarial, como para establecer políticas de estabilización del mercado laboral y de la situación de los trabajadores en su conjunto.

4.4. Área de la Medicina del Trabajo.

La Medicina del Trabajo que, como ha podido observarse a lo largo de los puntos anteriores es una de las disciplinas técnicas más antiguas, centra su actuación tanto en la prevención de las enfermedades y de los accidentes de trabajo, desde la perspectiva médico-sanitaria, como en su tratamiento, complementado de esta manera el resto de las especialidades preventivas.

No obstante, a lo largo del tiempo ha ido modificando la visión de su campo de actuación, pasando de centrarse puramente en el terreno del diagnóstico de las enfermedades y en su tratamiento, a adentrarse en el terreno preventivo, a través de técnicas de análisis e identificación de los factores de riesgo, que rodean tanto al trabajador como al medio laboral, de forma paralela a su labor asistencial. Así ha ido implantando un sistema de Reconocimientos Médicos, unas veces de carácter general y

otras más específicos, al tiempo que ha establecido parámetros estadísticos de análisis, con los que realizar un seguimiento de la evolución de la morbilidad en el terreno laboral y de sus características.

En España, a partir de la publicación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, la visión de la Medicina del Trabajo sufrió una importante transformación, en cuanto a sus objetivos se refiere, pasando a formar parte integral de un concepto como es el de la “*Salud Laboral*”, centrado en el análisis de las condiciones de trabajo, que se basa en la Evaluación de los Riesgos existentes en cada puesto de trabajo, por lo que a partir de ese momento, su actuación médico-sanitaria se ha centrado en las posibles alteraciones de la Salud, que pudieran derivarse específicamente de los riesgos identificados y evaluados, dentro de una labor preventiva integral y coordinada con el resto de las especialidades preventivas, además de continuar con su actividad asistencial.

4.5. Observaciones adicionales.

Como complemento a lo recogido con anterioridad debe indicarse, que si bien cada una de estas disciplinas tiene personalidad y contenidos propios, en ocasiones es muy difícil delimitar sus campos de actuación, dada la interrelación que existe a efectos prácticos. Así podría citarse solo a modo de ejemplo, que tradicionalmente la Seguridad en el Trabajo ha sido identificada de manera genérica con la prevención de los accidentes de trabajo, en tanto que a la Higiene Industrial le correspondería el campo de las enfermedades profesionales. Sin embargo esta división es inexacta o al menos nada estricta, dado que, pueden producirse accidentes que afecten al trabajador, provocados por la difusión brusca en el ambiente laboral de contaminantes, por lo que estaría implicada la Seguridad en el Trabajo pero también la Higiene Industrial, sin contar que lógicamente estaría implicada además la Medicina del Trabajo. Asimismo pueden darse formas o modos de trabajo que conlleven la aparición de lesiones y alteraciones del aparato locomotor, por lo que entraríamos en el terreno de la Ergonomía Laboral pero igualmente en el de la Medicina del Trabajo, o los trabajadores podrían estar sometidos a contaminantes como el ruido, el calor o el frío que, alcanzando o no los niveles higiénicos máximos establecidos, le provoquen una carga mental considerable y/o una gran incomodidad y fatiga, por lo que nos encontraríamos en el ámbito de la Higiene

Industrial, pero también en el terreno de los riesgos psicosociales o en el de la ergonomía. Estos y otros casos que podrían citarse, dan cuenta de la interrelación entre las distintas disciplinas, de la complejidad de los tratamientos preventivos y de la necesidad de llevar a cabo una acción coordinada.

Así, el enfoque que se aplica hoy a los aspectos Preventivo-Laborales es global y solidario, lo que ha dado en llamarse “*la Integración de la Prevención*” o la “*prevención integral*”, de manera que las actuaciones finales que se lleven a cabo, tengan en consideración tanto el conjunto de los riesgos presentes en el entorno laboral, como las distintas circunstancias que rodean a la actividad que se desarrolla y que influyen en la presencia de estos riesgos, y todo ello a través de la implantación de un Sistema de Gestión capaz de integrar estas circunstancias, coordinarlas y controlarlas.

Por último debe indicarse, que si bien todo el sistema pivota sobre un conjunto de planteamientos científico-técnicos y por lo tanto el trabajo de los especialistas en cada una de las áreas es esencial, precisando de una preparación al más alto nivel y de una continua puesta al día, su correcta implantación es inviable sin el establecimiento de una verdadera “*Cultura Preventiva*”, y sin la implicación real ni la asunción efectiva de las responsabilidades que competen a cada uno de los actores, que son los protagonistas directos en todo el proceso: Los empleadores y los trabajadores.

Así debe indicarse, que la importante labor que desempeñan los especialistas, a la hora de establecer directrices y marcar pautas y criterios de actuación, es eminentemente asesora y sin capacidad ejecutiva directa, estando sometidos únicamente a la responsabilidad que se deriva de su labor técnica. Por lo tanto, la puesta en práctica de forma efectiva de los mecanismos diseñados, depende casi en exclusividad de los dos actores citados con anterioridad, de manera que puede decirse, que no es posible una acción preventiva sin que los empleadores pongan a disposición los recursos necesarios, marquen las directrices y establezcan los procedimientos de gestión. Que tampoco es posible sin la implicación de los directivos y de los mandos intermedios, en el control del cumplimiento de las Buenas Prácticas recogidas en los procedimientos, tanto de forma personal como exigiéndolo a aquellos que se encuentran a su cargo. Pero que es impensable sin la colaboración efectiva y directa de los trabajadores.

Por todo ello se hace absolutamente necesario, además de contar con un asesoramiento técnico al más alto nivel, incidir de forma continuada en la formación y en la concienciación de los aspectos preventivos, así como en la información de las responsabilidades que deben asumir cada uno de estos actores, lo que no ocurre en todos los casos, y así evitar la opinión muchas veces generalizada pero completamente incorrecta desde el punto de vista legal y por lo tanto equivocada, de que la prevención es una tarea de los prevencionistas y de alguna manera solo complementaria, cuando no voluntaria, modificable o ajena, a la misión específica que cada cual tiene en el proceso productivo.

Capítulo 3:

**EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL Y DE LA
PROTECCIÓN EN EL TRABAJO EN ESPAÑA HASTA
EL AÑO 1995.**

Capítulo 3:

EVOLUCIÓN DE LA PREVISIÓN SOCIAL Y DE LA PROTECCIÓN EN EL TRABAJO EN ESPAÑA HASTA EL AÑO 1995.

El camino seguido por los sistemas de previsión social y de PRL en España hasta el año 1995, ha tenido un recorrido similar al del entorno europeo en el que nos encontramos situados. No obstante debe indicarse, que la evolución sufrida en nuestro caso, si bien ha estado unida a los grandes movimientos y cambios derivados de la Revolución Industrial, también ha estado condicionada por las propias particularidades, que han definido históricamente nuestras formas de convivencia y de organización. Así inicialmente, mientras las medidas que se fueron adoptando en el sector industrial o en el sector de la minería, iban dirigidas directamente a la mejora de las condiciones de trabajo, las que afectaban por ejemplo al sector de los ferrocarriles, se centraban especialmente en la seguridad del servicio y de los pasajeros y sólo derivado de esta preocupación, se definían medidas relacionadas con la Salud de los Trabajadores. Por otra parte otros sectores, como el agrícola o los trabajos en alta mar, prácticamente quedaban fuera de las consideraciones preventivas, salvo en aquellas actividades relacionadas con el uso de maquinaria, y otras iniciativas como las dirigidas a la industria manufacturera, aunque fueron recogidas en proyectos legislativos, nunca llegaron a aprobarse. A todas éstas y a otras particularidades sectoriales se dedicará más adelante el capítulo 7.

Por lo tanto podemos decir, que tanto los acontecimientos que han ido configurando nuestra historia, como nuestra particular estructura social, han hecho que estos cambios se produjesen en cada momento, con unas características que podemos reconocer como propias y con un cierto retraso respecto al resto de los países de nuestro entorno. No obstante, en la actualidad, España cuenta con un marco social y sanitario de primer orden y con un sistema Preventivo-Laboral homologable al resto de los países desarrollados. Sin embargo, estos sistemas, que han ido entrelazados a lo largo de los años, contienen una serie de singularidades, derivadas de las distintas coyunturas que han ido marcando su evolución, cuya trayectoria es necesario conocer, para poder entender muchos aspectos heredados de otros tiempos, especialmente en lo que se refiere a la configuración de la actual "*Cultura Preventiva-Laboral*", algunos de los cuales se encuentran aún vigentes hoy en día.

1. Antecedentes destacados en la evolución de la protección y de la previsión social en España.

Con objeto de conocer el punto de partida desde el que se fueron desarrollando los acontecimientos en este terreno en nuestro país, debe comenzarse haciendo un breve relato de nuestra realidad social en el período preindustrial. Hasta el siglo XVIII, la economía española era esencialmente rural y señorial, y las personas estaban organizadas por estamentos prácticamente inamovibles, en los que la desigualdad establecida ya con el nacimiento, marcaba de forma casi inmutable el resto de la vida del individuo. En este contexto, la nobleza y el clero controlaban prácticamente la totalidad de las propiedades rurales, en tanto que el estrato al que pertenecía el campesinado, estaba destinado a servir a las clases anteriores, prácticamente sin derechos. La mayor parte de la población dependía de la agricultura y de la ganadería para vivir y sólo se abría una ligera puerta de escape, para un pequeño grupo de personas que, asentadas en los “*Burgos*” o ciudades, podían tener una cierta independencia, debido a que poseían algún oficio, especialmente relacionado con la artesanía, la construcción o el comercio, y que fueron asociándose en gremios, cofradías o hermandades de trabajo.

Paralelamente a lo que ocurría en la España rural, en la que el futuro de las clases trabajadoras, estaba basado en el servilismo y en la caridad del “*señor*” del que dependían, pudo desarrollarse un esbozo de lo que después dio en denominarse previsión social, asumida por las asociaciones de oficios que, además de regular los aspectos propios de la actividad que los identificaba, definieron algunas actuaciones de amparo para sus miembros integrantes en caso de enfermedad o accidente.

En este contexto, la Orden Real de 26 de mayo de 1790¹⁶⁶ supuso un duro golpe para las clases trabajadoras y un punto de inflexión de enorme importancia en la actividad no rural, la única que contaba con una cierta independencia, modificando gravemente el marco anterior, en el que se desarrollaba la actividad artesanal preindustrial. A pesar de ello, la Institución Gremial siguió funcionando muchos años después. No obstante fue siendo poco a poco superada por los acontecimientos y por las nuevas formas de producción hasta tal punto, que cuando, en aplicación de los nuevos principios del liberalismo económico, se promulgó el 6 de diciembre del año 1836 la Ley que

¹⁶⁶- Orden Real de 26 de mayo de 1790, que declaró libre el ejercicio de las industrias y decretó la plena libertad para la instalación de talleres, al tiempo que prohibía y penaba la intervención de terceros en la relación trabajador-patrono.

estableció su definitiva prohibición y liquidación¹⁶⁷, casi no tuvo ninguna repercusión, dado que estas asociaciones se encontraban disueltas en la práctica.

Debe indicarse, que la liquidación de los gremios y la prohibición de la intervención de terceros en la contratación de trabajadores, incidió muy negativamente en el entorno del trabajo, dado que al dejar la relación trabajador-patrono sujeta a la voluntad que se derivaba de las partes, la evidente desproporción en el equilibrio de fuerzas, provocó grandes niveles de pobreza y la práctica desaparición de las incipientes medidas de protección social que llevaban a cabo las desaparecidas agrupaciones profesionales.

Posteriormente, bajo el reinado de Isabel II se publicó la Real Orden Circular de 28 de febrero de 1839, por la que se autorizó la constitución de las Sociedades de Socorros Mutuos, y más tarde, en el año 1869, se concedió el derecho de asociación, pero sólo en aquellos casos que no tuvieran carácter profesional o sindical, siendo el marco sobre el que a partir de esa fecha, se desarrollaron Instituciones tales como los Montes de Piedad y se potenciaron las Sociedades de Socorros Mutuos. El derecho a la constitución de las Sociedades de Socorros Mutuos, sólo se extendía a la creación de asociaciones que pudieran hacer frente a necesidades futuras, poniendo en común una serie de recursos económicos, y que fueran dirigidas a auxiliarse mutuamente ante las desgracias, las enfermedades, los accidentes, etc., encontrándose su actividad sometida al control de las Autoridades Civiles. No obstante, el pequeño margen de maniobra que permitía esta forma de mutualismo, unido al sentido de solidaridad, hizo que fuera el origen de las posteriores asociaciones sindicales, aunque de forma soterrada y clandestina.

En este estado de cosas, a finales del siglo XIX, tal como ya había ocurrido en el resto de los países de nuestro entorno, la ruptura de las bases tradicionales, tanto económicas como sociales sobre las que se asentaba la sociedad española, provocada por las nuevas directrices marcadas por la industrialización, afectaron tanto al entorno rural como al de las ciudades y tuvieron un impacto tremendamente negativo, en la ya desfavorable situación que sufrían las clases trabajadoras hasta ese momento. El factor más importante y que incidió más gravemente en esta nueva situación, fue que grandes grupos de población, arraigados tradicionalmente en el campo, se vieron obligados a emigrar en masa hacia las grandes ciudades y hacia los núcleos industriales, por lo que el exceso de mano de obra, llevó a gran parte de estas personas a tener que aceptar

¹⁶⁷- Ley adoptada por las Cortes de Cádiz los días 2 y 6 de diciembre del año 1836, por la que se acuerda la supresión de los gremios..

unas condiciones de trabajo enormemente precarias y a tener que vivir hacinados en viviendas y lugares insalubres.

En esta situación, la única protección con que podía contar un trabajador, era la solidaridad familiar y la beneficencia, ya que la pertenencia a una Mutualidad o la concertación con un seguro privado, era prácticamente inalcanzable para la mayoría de los trabajadores. Como consecuencia, las tasas de mortalidad se elevaron enormemente, debido especialmente a las condiciones de trabajo, pero también a la malnutrición, a la falta de higiene y a una inadecuada, cuando no carente, asistencia sanitaria. Todo ello produjo una enorme inestabilidad social, que trajo consigo una gran cantidad de protestas y revueltas¹⁶⁸ en distintas ciudades, como los denominados “*motines del pan*” o también llamados “*motines de subsistencia*” o “*las guerras del pan*”, que se produjeron en el año 1856 y que dieron lugar a respuestas enormemente expeditivas por parte de las Autoridades.

Debe indicarse, como un aspecto más que permite analizar el contexto y sin entrar en un análisis económico en profundidad que se escapa del tema que nos ocupa, que esta situación se produce a pesar de que entre los años 1876 y 1886 la economía española, favorecida por la coyuntura internacional, se encontraba inmersa en un periodo expansivo, discutible pero cierto, impulsado sobre todo por los sectores siderúrgico, minero, naval, y textil y por la fuerte inyección de capitales extranjeros que tuvo lugar desde el año 1875 al 1881, especialmente en el sector minero.

Esta grave situación de inestabilidad social, fue denunciada tanto por distintos líderes obreros y políticos, como por las diferentes manifestaciones y declaraciones procedentes de Médicos, Ingenieros e Higienistas, obligando al Gobierno a tomar conciencia de la realidad y a dar una respuesta a lo que dio en denominarse la “*Cuestión Social*”¹⁶⁹.

Uno de los mayores debates en torno a este asunto, se estableció en el seno del

168- Como protesta por la gran carestía de vida, especialmente en el precio del pan y otros productos básicos, en el año 1856 se amotinaron distintas ciudades de Castilla-León, tales como Burgos, Palencia, Medina de Rioseco, Benavente, Astorga, Salamanca o Valladolid y algún otro conato en ciudades como Guadalajara. La respuesta de las autoridades fue la represión violenta, acompañada de fusilamientos o de la aplicación del garrote vil. Tal como describe Javier Moreno Lázaro en su trabajo “Fiscalidad y revueltas populares”, en Castilla y León durante el bienio progresista, 1854-1856 se produjeron más de 200 motines, algaradas callejeras y asonadas en los que perdieron la vida varias decenas de personas. Sólo las algaradas de 1856 de Valladolid y Palencia (con diferencia las más violentas) se saldaron con 21 personas ejecutadas. Otras 61 murieron en las cárceles. «Pero se sabe que hubo muchos más porque sus muertes ni siquiera se inscribían en los registros eclesiásticos», reconoce el investigador. Juzgados y ejecutados por Tribunales Militares, entre las víctimas hubo varias mujeres, un hecho que provocó «un gran escándalo que se propagó por toda Europa». Fuente: Javier Moreno Lázaro, Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas. Departamento de Historia e Instituciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid.

169- “*Cuestión Social*”: Expresión utilizada a finales del siglo XIX, principalmente por la oligarquía y otras fuerzas burguesas, al referirse a la situación en la que vivía el proletariado, y a la que debería darse una solución en evitación de “*males mayores*”.

I Congreso Sociológico Español¹⁷⁰ del año 1883, en el que se confrontaron las tesis mantenidas por una parte de la representación obrera, que decidió sumarse a la convocatoria, defendiendo la intervención del Estado en la regulación de las condiciones laborales, y las mantenidas por la representación burguesa, que defendía los principios del liberalismo, la no intervención estatal y los valores individuales. Debe indicarse, que las posiciones liberales referidas a la defensa de los valores individuales y a la no intervención estatal, se contrapusieron de forma claramente mayoritaria sobre propuestas obreras, centradas en la intervención del Estado en la regulación de las condiciones laborales, especialmente en lo que se refería al trabajo de niños y mujeres, a la limitación de la jornada y a los aspectos de previsión y protección obrera, dirigidos al tratamiento legal de la invalidez y a las ayudas de los afectados por accidentes o enfermedades derivadas del trabajo, entre otras cuestiones.

No obstante, nunca antes se había puesto tan en evidencia, una de las cuestiones que más gravemente había afectado durante siglos a la situación social de nuestro país y a su organización, por lo que podría decirse que la celebración de este Congreso, fue el caldo de cultivo y el inicio de un largo proceso de toma de conciencia, a partir del cual tuvieron lugar una serie de acontecimientos y de toma de decisiones, que a lo largo del tiempo han ido modelando el marco de relaciones laborales que conocemos hoy en día.

A continuación se recogen los aspectos más destacados que fueron marcando esta evolución, intentando seguir un orden cronológico. Debe indicarse, que en esta descripción no se incluirán los aspectos correspondientes a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) que, por su importancia, se le dedicará un tratamiento específico más adelante en el capítulo 13.

1.1. La Comisión de Reformas Sociales.

Si bien la celebración del I Congreso Sociológico Español, constituyó un precedente de enorme relevancia en el análisis de la situación de la “*Cuestión Social*” en su momento, podría decirse que la posterior creación de la Comisión de Reformas Sociales¹⁷¹, en el mes de diciembre del mismo año 1883, denominación que no fue oficial hasta

170- I Congreso Nacional Sociológico del año 1883: Fue convocado por el Ateneo-Casino Obrero de Valencia, celebrándose en el mes de julio de ese año, con la participación de representantes obreros (salvo socialistas y anarquistas) y representantes de la burguesía encabezados por Daniel Balaciart, que posteriormente formaría parte de la Comisión de Reformas Sociales. Asimismo contó con aportaciones de destacados pensadores y políticos, tales como Francisco Silvela y de Le Vielleuze, Gumersindo de Azcárate y Menéndez, Nicolás Salmerón Alonso o Emilio Castelar y Ripoll.

171- Comisión de Reformas Sociales: Creada por Real Decreto el 5 de diciembre de 1883, bajo el Gobierno liberal de José Posada Herrera y promovida por el ministro de Gobernación Segismundo Moret. Iba dirigida a estudiar “*las cuestiones que directamente interesan a la mejora o bienestar de las clases obreras*”. La función inicial de la Comisión era la de promover un Congreso, en el que participasen tanto los representantes del trabajo como los del capital. No obstante, este Congreso nunca llega a convocarse, y en su lugar se llevaron a cabo comisiones informativas, en las que la participación de la representación del trabajo estuvo muy limitada.

el año 1890, fue su consecuencia directa más importante y de mayor trascendencia, dado que con ella se inició un camino, a través del cual se han ido modelando y desarrollando las Instituciones y las normas, que han configurado paso a paso el marco jurídico-legal en el que nos desenvolvemos en la actualidad.

A esta Comisión se le encomendó la tarea de examinar y analizar, la situación en la que se encontraban las relaciones entre capital y trabajo, a la vista del claro deterioro del bienestar social que sufrían las clases trabajadoras, realizando un estudio que abarcara tanto las zonas industriales como las agrícolas, siendo ésta la primera iniciativa llevada a cabo desde un Gobierno español, que incluía el análisis y estudio de las condiciones de trabajo. Por tanto el cometido de la Comisión, no sólo debían centrarse en analizar las condiciones de vida en general de los trabajadores, sino también en el estudio del medio laboral y de las circunstancias que iban unidas al desarrollo del trabajo.

Uno de los aspectos básicos que se puso en evidencia, y que ya se recogía en la introducción del Real Decreto de 5 de diciembre, fue el enorme atraso que tenía la sociedad española en cuanto a legislación social se refiere. El propio Decreto marcaba una serie de líneas de trabajo que abarcaban distintas perspectivas, según las cuales y dentro de la conciliación de intereses y de la armonía entre capital y trabajo, deberían analizarse aspectos tan importantes como la accidentalidad laboral, centrandose el estudio en lo que se refiere a las causas que la provocaban y en el tipo de medidas que, hasta ese momento, se habían establecido para evitarlas. Asimismo el citado estudio debería recoger otras consideraciones, como las relacionadas con el trabajo de mujeres y niños, o las referidas al estímulo de la vivienda obrera o al socorro de enfermos, entre otras muchas de carácter social.

Todo ello debería concretarse en una serie de propuestas de mejora y/o de corrección, dirigidas al estímulo de las medidas de higiene y salubridad en los talleres, a las posibles responsabilidades de los propietarios de los medios de trabajo, así como de los encargados de la maquinaria y de los obreros, a la forma de afrontar los casos de enfermedad o invalidez en el trabajo, a través de sociedades de previsión o de socorros mutuos, y de cajas de retiro, o a establecer el nivel de participación de las distintas Instituciones, Diputaciones, Municipios, etc., de manera que pudiesen ser tomadas en cuenta y plasmadas en iniciativas de carácter legislativo.

La idea inicial del Gobierno, fue la de darle un carácter interpartidista e interclasista, y favorecer la mayor participación posible de los Agentes Sociales. No obstante, la composición de los trece miembros iniciales¹⁷², entre los que no figuró ningún representante obrero, así como el hecho de otorgar la presidencia al líder conservador Antonio Cánovas del Castillo, suscitó grandes reticencias entre las organizaciones obreras y los partidos no conservadores, que sin embargo respondieron de formas diversas. Así, en tanto los obreros reformistas republicanos colaboraron activamente con la Comisión, los anarquistas negaron cualquier colaboración, por ser auspiciada y proceder de una iniciativa gubernamental. Por otra parte, en el terreno socialista se mantuvieron posturas diferentes. Mientras el primer Presidente de la Unión General de trabajadores, el socialista Antonio García Quejido, se opuso a la Comisión, argumentando que sólo representaba los intereses de la burguesía, el también ilustre miembro del Partido Socialista y miembro de su ejecutiva, doctor Jaime Vera, redactó una de las iniciativas más importantes, la conocida como el "*Informe Vera*". En este informe de contestación a la Comisión, el doctor Vera examina el sistema capitalista, y justifica la lucha política de la clase obrera basándose en argumentos marxistas.

No obstante, a pesar de las distintas posturas, la Comisión siguió adelante, estableciendo su sede central en Madrid y creando comisiones en el resto de las provincias. De esta forma continuó sus trabajos, con el fin de alcanzar el objetivo inicial de recoger en un informe todos los datos, informaciones, opiniones, etc., que pudieran contribuir a ilustrar el problema social, propiciando de esta manera, el establecimiento de medidas dirigidas a alcanzar una solución definitiva.

La composición de las comisiones provinciales fue variando, desde la inicial paridad de representación entre patrones y trabajadores, hasta la posterior inclusión de personas más técnicas, procedentes de la judicatura, la Administración o el campo de la educación, entre otras. Asimismo se mantuvo su espíritu suprapartidista, de manera que cuando Antonio Cánovas dejó la presidencia por ocupar la Presidencia del Gobierno de la Nación, nombró como nuevo presidente a su fundador, el liberal Segismundo Moret y Prendergast.

¹⁷²- Primera composición de la Comisión de Reformas Sociales: Bajo la presidencia del conservador Canovas del Castillo, formaron parte de esta comisión Gabriel Rodríguez Benedicto, Gumersindo de Azcárate, Urbano González Serrano, José Cristobal Sorní, el Marqués de Monistrol, el duque de Almodóvar del Río, Fernando Puig, Andrés Mellado, Carlos María Perier, Mariano Carreras, Federico Rubio y Galí, Daniel Balaciart y Juan Martos.

Como se ha indicado, la Comisión de Reformas Sociales propició la creación de comisiones provinciales en todas las provincias, excepto de Madrid, por ser la sede de la Comisión Central, extendiéndolas, asimismo, a aquellas localidades en las que se constató una especial gravedad. Los trabajos se basaron fundamentalmente en la confección de un cuestionario extenso y pormenorizado, que intentaba recoger todos los aspectos relacionados con la llamada "*Cuestión Social*". La consecuencia de estos trabajos y la labor más importante que desarrolló esta Comisión, hasta que fue sustituida por el Instituto de Reformas Sociales (IRS) en el año 1903, fue la redacción de un conjunto de informes detallados, publicados entre los años 1889 y 1893, elaborados a partir de las respuestas numeradas contenidas en el citado cuestionario, en el que se describía la situación de las clases trabajadoras en España. Los documentos recibidos estaban plagados de intervenciones de profesionales, tales como Médicos, Profesores o Ingenieros, así como de clérigos y de representantes de los obreros reformistas, en los que se recogían aspectos relativos a la separación de clases, la mala situación de las viviendas de los obreros o de la Salud, la desnutrición, la cultura o las condiciones económicas entre otros muchos, reconociendo la precariedad de la situación en la que se encontraba la clase obrera en esa época. Sin embargo, debido a que el objetivo principal, era el de lograr armonizar las distintas posturas de las fuerzas sociales presentes en ese momento, las soluciones que aportaron estuvieron muy condicionadas. Básicamente se asentaron en los principios burgueses, tales como el respeto a la propiedad, el respeto a la religión, el fomento del ahorro, la promoción de las cooperativas o los socorros mutuos, entre otros valores, lo que llevó a la desconfianza, cuando no a la simple no aceptación, de gran parte de las clases trabajadoras y de sus máximos representantes.

1.2. El Instituto de Reformas Sociales (IRS).

El Instituto de Reformas Sociales (IRS), fue creado por el Gobierno conservador de Francisco Silvela en el año 1903, dándole las competencias que en otros países correspondían al Ministerio de Trabajo y asumiendo todas las funciones de la Comisión de Reformas Sociales. Se trataba de un Organismo autónomo del Estado Español, que tenía como misión estudiar y proponer Leyes y Decretos, con el fin de mejorar la vida y las condiciones laborales de las clases obreras, aprovechando los trabajos y el gran número de datos recogidos anteriormente por la Comisión.

Su primer presidente fue Gumersindo de Azcárate y Menéndez, republicano y miembro de la “*Institución Libre de Enseñanza*”, quien hasta su muerte, en el año 1917, intentó dar un nuevo giro a la forma de afrontar la “*Cuestión Social*”, imprimiendo un carácter más técnico, basado en un estudio riguroso de la situación y en criterios de integración. Siguiendo estos principios, del Instituto formaron parte tanto miembros de la patronal, como de las organizaciones obreras, así como representantes de distintas ideologías: Liberales, conservadores, republicanos, socialistas o miembros de los movimientos católicos.

Durante el periodo en que desarrolló su actividad, hasta que fue suprimido por la dictadura de Primo de Rivera en el año 1924, llevó a cabo una función de enorme importancia, conformándose como un Órgano de Información eficaz de asesoramiento y de apoyo técnico, en todos los aspectos relacionados con los asuntos sociales, tanto para el Gobierno como para el Parlamento. Para cumplir sus cometidos, el Instituto se organizó en tres secciones: Inspección General, Estadística y Legislación e Información Bibliográfica, con objeto de confeccionar textos, elaborar informes o realizar estudios estadísticos, entre otros muchos trabajos, en los que se analizaban las relaciones de capital y trabajo y las líneas que debería seguir la evolución de las relaciones laborales en España. En muchas de sus conclusiones, se intentó progresar defendiendo criterios, que ya antes habían sido tratados por la Comisión de Reformas Sociales, tales como la negociación colectiva sobre la individual y la participación de las partes en la Resolución de los conflictos o la sustitución del contrato individual por el contrato colectivo, al tiempo que ir dejando de lado la visión paternalista, de caridad y de beneficencia, que hasta la fecha había dominado el pensamiento social, de grandes sectores de la sociedad española.

En lo que se refiere a la previsión social, ya en el año de su creación, el Instituto encargó a uno de sus vocales, Josep Maluquer i Salvador, un estudio sobre la posible creación de una “*Caja Nacional de Seguro Popular*”. Este trabajo fue el antecedente del proyecto de Ley que, sobre el mismo asunto, encargó en el año 1904 el Ministerio de Gobernación. Para llevar a cabo el encargo ministerial, el Instituto promovió en el mismo año la celebración en Madrid, de una conferencia sobre “*Previsión Popular*”, cuyas conclusiones fueron incluidas en el proyecto que el Instituto presentó al Ministerio, junto con otras conclusiones y experiencias anteriores, que concluyeron en la propuesta de la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP).

1.3. La Ley “Dato”.

La mayoría de los autores se inclinan por destacar la Ley “Dato” del año 1900, como el punto de partida de un impulso decidido, dirigido a afrontar los problemas relacionados con la protección en el trabajo, derivados del entorno laboral en España. No obstante, como se ha podido observar, la primera iniciativa llevada a cabo desde un Gobierno español, que incluía el análisis y estudio de las condiciones de trabajo, se produjo en el año 1883 con la creación de la Comisión de Reformas Sociales. Sin embargo lo que si puede afirmarse, es que el entorno de debate social que rodeó a los quehaceres de la Comisión, así como muchos de sus trabajos y conclusiones, tuvieron como consecuencia la promulgación de esta Ley, que fue la primera respuesta real a una necesidad evidente, relacionada con las consecuencias de la exposición al riesgo laboral, que se traducían en una actuación legislativa concreta.

La Ley sobre Accidentes de Trabajo¹⁷³ del año 1900 o más conocida como la Ley “Dato”, por el nombre de la persona responsable que figura como firmante de su promulgación, el titular del Ministerio de la Gobernación Eduardo Dato, y su posterior Reglamento¹⁷⁴, iba destinada a definir las obligaciones legales que correspondían a los empresarios y a los patronos, traduciéndolas en responsabilidades relacionadas con la prevención de los accidentes de trabajo, así como con la reparación de los daños que se pudieran derivar de esta actividad. Para poder valorar la trascendencia de esta Ley, sirva como ejemplo que la definición del accidente de trabajo que se recoge en su seno, es la definición de referencia aún hoy en día en nuestra legislación.

“...toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”.

Dos aspectos de enorme importancia que deben destacarse son, el reconocimiento por primera vez del Estado del derecho del trabajador a la protección y la asunción de responsabilidades ante la producción de un hecho luctuoso derivado del trabajo. La Ley admite la existencia de una desigualdad inicial en el hecho contractual, basada en la relación de dependencia del trabajador sobre el empleador. Asimismo establece un nuevo concepto, el de riesgo profesional, sobre el que deberán asentarse las conclusiones ante un posible hecho luctuoso en sí y no sobre el concepto de culpa.

¹⁷³- Ley “Dato” o Ley sobre Accidentes de Trabajo fue publicada el 31 de enero de 1900, en la GACETA DE MADRID, órgano oficial que precedió al actual Boletín Oficial del Estado.

¹⁷⁴- Real Decreto de 28 de julio de 1900, por el que se aprueba el Reglamento de aplicación de la Ley sobre Accidentes de Trabajo de 31 de enero de 1900.

Este nuevo enfoque parte del criterio de que es el empleador el que pone en marcha el sistema de producción, con todo lo que este sistema conlleva y del que recibe un provecho, por lo que debe hacer frente a las consecuencias de los siniestros que se produzcan, aunque no medie negligencia o culpabilidad por su parte. Asimismo, a pesar de que el accidente se considera un suceso fortuito, no deseado y por lo tanto involuntario, los daños y perjuicios que se derivan de él, deben considerarse como un gasto más de producción, que debe ser asumido por el empleador, dado que es consecuencia del proceso industrial. Con este tratamiento se establece la figura de la denominada "*responsabilidad objetiva*", es decir, aquella que se deriva de la propia naturaleza de la actividad que realiza el trabajador.

Por tanto, la Ley constituía en esencia, un cambio en el concepto de la responsabilidad patrimonial, frente al daño causado a un tercero, de manera que el empleador afrontase unas consecuencias económicas, que incidían directamente sobre la situación del trabajador y sobre su familia, derivadas de la incapacidad o de la muerte ocasionadas por los accidentes de trabajo.

Por otra parte, además de establecer una clasificación de las incapacidades y de fijar las correspondientes indemnizaciones, recoge un catálogo de industrias y actividades afectadas por la Ley y crea una "*Junta Técnica*", "*encargada del estudio de los mecanismos inventados hasta hoy para prevenir los accidentes de trabajo*", que deberá redactar "*... un catálogo de los mecanismos que tienen por objeto impedir los accidentes de trabajo*". No obstante, este catálogo de trabajos e industrias quedaba limitado a un total de quince, relacionadas con la utilización de maquinaria o los motores, los productos tóxicos o explosivos, las minas, la electricidad, el transporte o cualquier otra actividad que pudiera ser asimilada a las anteriores. Por esta razón no fue de aplicación al colectivo agrícola, que no quedó incluido en su ámbito hasta el año 1931¹⁷⁵, salvo en los casos en los que en el desarrollo de la actividad se utilizase maquinaria y motores accionados por fuerza distinta de la del hombre, una exclusión difícil de entender, salvo que se tengan en consideración tanto los intereses económicos de los dueños de las explotaciones agrícolas, como la falta de cultura y de fuerza organizativa y reivindicativa de los trabajadores del campo en ese momento.

175- Decreto de 12-6-1931, por el que se extiende la aplicación de la Ley sobre Accidentes de Trabajo a todos los trabajadores de la agricultura.

Una parte muy importante de esta Ley fue el contenido de su artículo 20, en el que se instaba al Gobierno para que, en el plazo de seis meses, dictase los Reglamentos o las disposiciones necesarias para dar viabilidad a su cumplimiento. Fruto de este artículo fue la respuesta legislativa inmediata que tuvo a lo largo del año 1900, que se tradujo en la publicación del Reglamento de aplicación, de un Catálogo¹⁷⁶ de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo y de la normativa¹⁷⁷ por la que se establecen las condiciones, en las que los patronos podían derivar hacia sociedades de aseguramiento, ciertas responsabilidades relacionadas con los accidentes de trabajo, fruto de la cual surgieron las asociaciones de empresarios, denominadas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo, a las que más adelante se dedica un punto específico.

Al margen de lo anterior, el texto de esta Norma contenía otros aspectos de enorme importancia y trascendencia. Entre ellos deben destacarse aquellos dirigidos a intervenir en el campo organizativo de la empresa, imponiendo la aplicación de mecanismos de prevención y de Seguridad e Higiene, bien directamente o a través de la publicación de normativas posteriores, así como otra serie de disposiciones, dirigidas a determinar y definir sistemas de protección en el trabajo, basados en el análisis de los medios de producción y en la experiencia derivada de los accidentes de trabajo, de manera que pudieran establecerse Reglamentos y disposiciones, dirigidas a controlar las situaciones de peligro, condicionando de esta manera la, hasta la fecha, libertad del empresario en su poder de dirección.

Todo ello constituyó un precedente de enorme importancia, al cambiar la perspectiva del entorno laboral, comenzando a crear las bases de un cambio trascendente en la cultura del trabajo, en la que se definían y se asentaban conceptos tales, como la previsión social o la responsabilidad objetiva del empresario frente al riesgo laboral, que posteriormente poco a poco han ido evolucionado, perfilando el entorno en el que nos situamos actualmente. Por otra parte, dio lugar al establecimiento de las primeras condiciones para el desarrollo de una nueva disciplina técnica, destinada a la prevención de los riesgos derivados de la actividad laboral, que ha ido tomando un gran impulso, a lo largo del enorme camino recorrido hasta nuestros días.

¹⁷⁶- Real Decreto de 2 de agosto de 1900, por el que se establece un catálogo de mecanismos preventivos de accidentes de trabajo.

¹⁷⁷- Real Decreto de 28 de agosto de 1900, por el que se fijan las condiciones en que las sociedades de seguros pueden sustituir a los patronos en caso de accidentes de trabajo.

1.4. El Instituto Nacional de Previsión (INP) como germen de la Seguridad Social.

La base de un verdadero sistema de previsión social en España, debemos buscarla en la creación, por Antonio Maura en el año 1908, del Instituto Nacional de Previsión (INP)¹⁷⁸, que supuso el antecedente más directo de nuestro sistema de seguros sociales obligatorios y de previsión de los riesgos sociales. El proceso tuvo su origen en el encargo realizado al Instituto de Reformas Sociales (IRS), por parte del Ministerio de la Gobernación en el año 1904, de un estudio que analizase y recogiese las experiencias anteriores y que pudiera traducirse en una iniciativa legislativa.

Siguiendo este mandato, el Instituto de Reformas Sociales (IRS) impulsó la celebración en Madrid de una Conferencia sobre Previsión Popular, cuyas conclusiones fueron la base de la ponencia encargada a los señores Gumersindo de Azcárate y Menéndez, Eduardo Dato e Iradier, Rafael Salillas y Panzano, Matías Gómez Latorre, José Maluquer y Salvador y Rafael Salillas y Panzano, sobre la que se asentó el proyecto de Ley de la creación del Instituto Nacional de Previsión (INP).

La Idea inicial de la que partió la creación de este Instituto, era la de dar una respuesta ordenada a las necesidades sociales en todos sus aspectos, teniendo en cuenta los estudios y experiencias anteriores, y contando con todas las Instituciones y Organismos que ya se encontraban en funcionamiento con mayor o menor nivel de satisfacción, con el objetivo de encontrar unos mayores niveles de integración, mejorar su eficacia y avanzar en nuevos instrumentos e infraestructuras de previsión social, y todo ello bajo el paraguas del soporte Institucional.

Entre las funciones que en un principio fueron asignadas al nuevo Instituto, se encontraba la de promover las pensiones de retiro, difundiendo e inculcando el concepto de la necesidad de una previsión popular. Asimismo se estableció que, tras constituir una Mutualidad, el INP debía ser el responsable de su administración, gestionando y estimulando la asociación y favoreciendo la creación de estas pensiones. Al amparo de estas premisas, aparece por primera vez en España la figura del “*Retiro Obrero*” y el establecimiento de las pensiones de vejez que, aunque subsidiadas por el Estado, debían ser contratadas libremente por los trabajadores (sistema de libertad subsidiada).

178- Ley de 27 de febrero de 1908. Gaceta de 29 de febrero: Creación del Instituto Nacional de Previsión (INP).

Este sistema estuvo vigente desde el año 1909 hasta el año 1919, en el que se implanta el seguro obligatorio de retiro obrero¹⁷⁹, que fijaba la fecha de jubilación en los 65 años.

Otro aspecto que debe destacarse, es la promulgación en el año 1919 del Decreto sobre el seguro de paro forzoso¹⁸⁰, aunque no empezó a cubrirse con prestaciones hasta el año 1931¹⁸¹. Por otra parte, en lo que se refiere a la protección de la mujer trabajadora, en el año 1929 se promulga el Seguro Obligatorio de Maternidad¹⁸², aunque no tuvo efectividad hasta el año 1931. Este seguro recogía, entre otros aspectos, la obligación para la mujer de no trabajar en el plazo de las dos semanas posteriores al parto y fijaba para cada parto un subsidio de 50 pesetas.

No obstante debe indicarse, en lo que se refiere al área relacionada con los riesgos profesionales, que la Ley por la que se crea el INP no hace mención alguna a estos aspectos y no es hasta el año 1922 cuando el Instituto interviene en el terreno del aseguramiento de los accidentes de trabajo, aunque no asume este cometido de forma directa. El papel que desempeñó, fue el de fomentar el seguro mutuo de accidentes de trabajo, reglamentando las funciones de las Entidades Aseguradoras que realizasen esta actividad (Mutuas territoriales), y el de administrar el “*fondo de garantía*”, creado por la Ley de accidentes de trabajo de 1922¹⁸³, formado por las cantidades que debían depositar las Entidades Aseguradoras para hacer frente a las posibles indemnizaciones, en los casos de incumplimiento de la responsabilidad empresarial. En este sentido la Ley recogía, que las Entidades Aseguradoras debían depositar en este fondo, el capital necesario para hacer frente a las posibles indemnizaciones por incapacidad laboral.

Más adelante se crea la “*Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo*”¹⁸⁴ y se mantiene el “*fondo de garantía*”, encargando su constitución al INP. A través de esta Caja, el patrono podía hacer frente directamente a la obligación legal de aseguramiento ante accidentes de trabajo, con lo que la presencia del INP en este terreno se incrementó de una forma muy notable.

179- Real Decreto -Ley de 11 de marzo de 1919, por el que se implanta Seguro Obligatorio del Retiro Obrero.

180- Real Decreto de 18 de marzo de 1919, sobre el seguro de paro forzoso. Reglamento de 31 de marzo de 1919.

181- Decreto del Gobierno provisional de la República de 25 de mayo de 1931 y Reglamento de 30 de septiembre del mismo año, por el que se crea la Caja Nacional contra el Paro Forzoso, dependiente del Instituto Nacional de Previsión y con personalidad jurídica propia.

182- Decreto de 22 de marzo de 1929, por el que establece el Seguro Obligatorio de Maternidad. Entrada en vigor el 1 de octubre de 1931

183- Ley de accidentes de trabajo de 10 de enero de 1922.

184- Ley de accidentes del trabajo. Texto refundido de la Ley de 4 de julio de 1932 aprobado por Decreto de 8 de octubre de 1932.

En el año 1938, en plena guerra civil, se promulga en la zona franquista el Fuero del Trabajo, que posteriormente fue la base de la implantación, en el año 1942, del Seguro Obrero de Enfermedad¹ (SOE), que quedaría a cargo del INP como Entidad Aseguradora única.

Por otra parte, el SOE fue la base en la que se apoyaron los postulados sanitarios durante la dictadura franquista, creando un esquema en el que no se contemplaban los “*Criterios Preventivos*”, y que centraba los objetivos en el tratamiento de la enfermedad exclusivamente. La siguiente regulación llevada a cabo en el año 1956¹⁸⁵, mantuvo las características recogidas hasta el año 1932 y, asimismo, mantuvo el “*fondo de garantía*”, con lo que se protegían los pagos en los casos en los que la Entidad Aseguradora o el patrono no asegurado, dejasen de satisfacer alguna o algunas de las prestaciones obligatorias del Seguro.

Debe indicarse asimismo que, en ese tiempo, la asistencia sanitaria tenía un carácter privado y la opción para aquellos que no disponían de recursos suficientes era el sistema de beneficencia, salvo algunas excepciones, como los servicios establecidos por algunas empresas a sus empleados, los que prestaba la Cruz Roja o la atención que procedía de enfermedades infectocontagiosas, cuyo control era asumido por Organismos dependientes de la Administración, manteniéndose este esquema de funcionamiento hasta el año 1963.

En este año 1963, se publica la Ley de Bases de la Seguridad Social¹⁸⁶, cuyo origen debe buscarse en la elaboración del Plan Nacional de Seguridad Social¹⁸⁷, encargado en el año 1957 al Instituto Nacional de Previsión (INP). Con la publicación de esta Ley, que según recoge en su introducción tiene por objeto “... *otorgar un nuevo rango al régimen protector de los trabajadores en sus estados de infortunio*”, se integraron en el sistema tanto las acciones protectoras anteriores, incluida la asistencia sanitaria, como las funciones asumidas por el Seguro Obrero de Enfermedad (SOE), y comienza a diseñarse un nuevo concepto de Seguridad Social, que intenta romper con los esquemas clásicos de previsión y seguros sociales.

185- Ley de 14 de diciembre de 1942, por la que se implanta el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE), dirigido a proteger a los trabajadores económicamente débiles. Este seguro incluía entre sus prestaciones, la asistencia sanitaria en caso de enfermedad y maternidad y la indemnización económica por la pérdida de retribución derivada de las situaciones anteriores.

186- Ley 193/1963 de Bases de la Seguridad Social, de 28 de Diciembre de 1963, cuyo texto articulado fue aprobado por el Decreto 907/1966 de 21 de abril (Ley de Seguridad Social-1966), entrando en vigor en el mes de enero del año 1967.

187- Decreto de 14 de junio de 1957 por el que se intensifica el propósito oficial de elaborar un Plan Nacional de Seguridad Social.

No obstante, pese al avance conseguido con la publicación de esta Ley, no se alcanzaron muchos de los objetivos que se perseguían. Así, aunque en principio se intentó instaurar un modelo unitario e integrado de protección social, distintos intereses hicieron que en el nuevo sistema aun pervivieran múltiples Organismos superpuestos, al tiempo que se conservaron muchos aspectos heredados del sistema anterior, entre los que podemos destacar, unas cotizaciones que no se correspondían con salarios reales de los trabajadores, o el mantenimiento de los servicios de beneficencia para el segmento de población no protegido. Por otra parte, estableció una separación entre los daños derivados del trabajo y de la enfermedad común y definió una serie de acciones dentro de un régimen complementario de las prestaciones de la Seguridad. Textualmente se cita que “...la Asistencia Social actuará para paliar o eliminar los estados de necesidad...”. En otro orden de cosas se recogía que

“...se regulan los Servicios Sociales con funciones definidas en orden a la reeducación y rehabilitación de inválidos, medicina preventiva, higiene y Seguridad en el Trabajo”.

Por tanto, las referencias a la higiene y Seguridad en el Trabajo se incluían bajo la consideración de “servicios sociales” y como “complemento” de las prestaciones, dando el mismo tratamiento a la medicina preventiva. Todo ello se cita en la “Base Decimoquinta”, en la que se recoge que la Seguridad Social podrá extender su acción a estos servicios sociales, en colaboración con otros Organismos especializados, debiendo indicarse que, muchos de estos aspectos, fueron trasladados posteriormente a la Ley de Seguridad Social del año 1966, por lo que estas carencias permanecieron en mayor o menor medida en el sistema.

Posteriormente, con la publicación Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social¹⁸⁸, en el año 1974, se ampliaría este concepto, modificándose y mejorando las prestaciones de asistencia sanitaria. Por otra parte, en colaboración con otras entidades, se asumió la gestión directa de la protección establecida como obligatoria, de algunos riesgos sociales.

Con la llegada de la democracia a nuestro país, aparece la necesidad de dar un nuevo enfoque a todo el campo de previsión y protección social, que debía adaptarse a los contenidos constitucionales.

188- Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Como consecuencia en el año 1977 se creó el Ministerio de Sanidad y Seguridad Social¹⁸⁹, y en el año 1978 se produjo la desaparición¹⁹⁰ del Instituto Nacional de Previsión (INP), que finalizó su largo recorrido comenzado en el año 1908.

A partir de ese momento y por la misma norma, las funciones correspondientes del Estado en materia de Salud, se integraron en distintos Organismos de nueva creación, tales como Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), “...para la gestión y administración de las prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social.”, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), “...para la administración y gestión de servicios sanitarios.”, el Instituto Nacional de Servicios Sociales (INASS), “...para la gestión de servicios complementarios de las prestaciones del Sistema de la Seguridad Social.” y los Organismos autónomos. Al mismo tiempo se crearon dos Entidades como Organismos Autónomos del Estado: La Administración Institucional de la Sanidad Nacional, “...para la gestión de los Servicios de Prevención y asistencia que tenga encomendados.” y el Instituto Nacional de Asistencia Social (INAS),

“...para la gestión de servicios de asistencia social del Estado, complementarios a los del Sistema de la Seguridad Social, en el que quedaría asimismo integrados los establecimientos de Asistencia Pública, dependientes de la Dirección General de Servicios Sociales”.

Un aspecto a destacar, es el referido a la integración en el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), de las Mutualidades y demás Entidades Gestoras de estructura mutualista, que dejarían de tener la condición de Entidades Gestoras de la Seguridad Social y perderían su personalidad jurídica, encuadrándose sus sujetos protegidos en las Mutualidades de Trabajadores por Cuenta Ajena, y en otros supuestos tales como los Trabajadores Autónomos, los del Campo, los del Mar, los de la Minería del Carbón, así como en otros Regímenes Especiales Diversos, a efectos, fundamentalmente, de facilitar la representación y participación sectorial que les sean encomendadas por el Gobierno, a propuesta del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

A partir de aquí, la evolución que ha seguido en nuestro país el mandato constitucional,

189- Artículo once del Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados órganos de la Administración Central del Estado: Creación del Ministerio de Sanidad y Seguridad Social.

190- Real Decreto -Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el empleo, que deroga Ley de 27 de febrero de 1908, por la que se crea el Instituto Nacional de Previsión.

en lo que se refiere a la protección de la Salud de los ciudadanos¹⁹¹, así como a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de sanidad¹⁹², ha pasado por la configuración en el 1986 del Sistema Nacional de Salud¹⁹³, como un nuevo modelo de organización y un nuevo concepto de servicio sanitario público, asumido por el Estado, que más adelante, en el año 1989, se extiende a la totalidad de las personas no incluidas con anterioridad¹⁹⁴ y gestionado por el nuevo Ministerio de Sanidad y Seguridad Social creado en el año 1977, que con el tiempo ha ido sufriendo distintas variaciones en sus competencias, en función de las directrices marcadas por los distintos Gobiernos de la Nación.

En lo que se refiere a los aspectos relacionados con la Salud Laboral, que anteriormente eran cubiertos por el Instituto Nacional de Previsión (INP), la Ley General de Sanidad los deja en manos de las Autoridades Sanitarias, encargándoles, entre otros aspectos, la elaboración de un “*mapa de riesgos*” para la Salud de los Trabajadores, al tiempo que obligaba a las empresas a comunicar las sustancias utilizadas en el ciclo productivo¹⁹⁵.

Asimismo establece un sistema de información sanitaria, destinado a permitir un control epidemiológico y un registro de morbilidad y mortalidad por patología profesional y otorga a las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, la participación en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la Salud Laboral, en los distintos niveles territoriales¹⁹⁶.

Debe indicarse que, en el año 1981, se inicia un proceso de descentralización que finaliza en el año 2002, por el que el Estado deja en manos de las Comunidades Autónomas, las competencias en materia de asistencia sanitaria de la Seguridad Social.

En este nuevo entorno aparece una nueva necesidad, la de cooperación de todas las administraciones dentro del Sistema Nacional de la Salud, de manera que quede asegurada tanto la calidad como la cohesión del sistema, creándose para ello el

191- Constitución Española de 1978, artículos 43 y 49 y título VIII.

192- Constitución Española de 1978, título VIII.

193- Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, por la que se configura el Sistema Nacional de Salud: La Ley configura el Sistema Nacional de Salud, no lo crea.

194- Real Decreto 1088/1989, de 8 de septiembre, por el que se extiende la cobertura de la asistencia sanitaria de la Seguridad Social a las personas sin recursos económicos suficientes (Vigente hasta el 05 de Agosto de 2012).

195- Artículo 21.1.f de la Ley General de Sanidad.

196- Artículo 22 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

Consejo Interterritorial¹⁹⁷ como nuevo Organismo de coordinación.

En este momento, el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) pierde la mayor parte de sus competencias y pasa a denominarse Instituto Nacional de Gestión Sanitaria (INGESA), por lo que las funciones que realiza el Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), son las de velar porque en cada uno de los territorios se realice una gestión coordinada, conservando la gestión directa de las prestaciones sanitarias solamente en los territorios autónomos de las Ciudades de Ceuta y Melilla.

Por último debe indicarse que, en la actualidad, el Sistema Nacional de Salud no es el resultado de la suma integrada, de todos los servicios que lleva a cabo la Administración con financiación pública. Así, el Consejo Interterritorial no tiene competencias en lo que se refiere a las Mutualidades de Funcionarios, por lo que la organización y gestión de la protección de la Salud de los funcionarios y de sus familiares, queda fuera de su campo de actuación. Asimismo quedan fuera de sus competencias, todo lo que se refiere al ámbito de la Salud Laboral de los trabajadores y todos los aspectos relacionados con las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, Entidades que, aunque colaboradoras de la Seguridad Social, dependen directamente del Ministerio de Trabajo.

1.5. Las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo.

El asociacionismo con carácter de previsión social, se remonta a las asociaciones de oficios, gremios o cofradías, y estuvo presente en mayor o menor medida en la sociedad preindustrial, asumiendo de una u otra manera estas funciones bien directamente, o bien a través de Montepíos o de Sociedades de Socorros Mutuos. No obstante, como se ha indicado con anterioridad, la verdadera necesidad de constituir entidades de seguro, que sirviesen de apoyo a la gestión de las consecuencias negativas originadas por los riesgos profesionales y sobre las que pudieran derivarse algunos aspectos de la responsabilidad que recaía sobre el empresario, aparece en el año 1900 con la publicación de la Ley “*Dato*”.

197- Artículo 47 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad: Contempla la creación del llamado Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS), como órgano de coordinación destinado primordialmente a garantizar la equidad en prestaciones sanitarias de todos los ciudadanos de las diferentes Comunidades Autónomas. El Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud se constituye en el mes de abril del año 1987.

Posteriormente la Ley 16/2003, de 28 de mayo, de cohesión y calidad del Sistema Nacional de Salud, en su artículo 69, actualiza la composición y funciones del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS).

Debe incidirse nuevamente, en el cambio radical que esta Ley representó en la responsabilidad del empleador, que debía afrontar unas consecuencias económicas asociadas a los hechos luctuosos ocasionados por la actividad laboral. A todo esto se unió la posterior publicación del ya citado Real Decreto de 28 de agosto de 1900, por el que los patronos podían derivar hacia sociedades de aseguramiento, ciertos aspectos relacionados con el nuevo concepto de responsabilidad objetiva, vinculada con los accidentes de trabajo. La obligación de indemnizar a los trabajadores accidentados, con independencia de que en el análisis del suceso se evidenciase la existencia o no de culpa, dio lugar a un nuevo tipo de asociacionismo empresarial, que se tradujo en la creación de una serie de Entidades, denominadas Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo¹⁹⁸, que permitían a los empresarios afrontar estas responsabilidades de una forma federada y solidaria.

La respuesta empresarial fue inmediata, de manera que las 10 primeras Mutuas inscritas en el Registro, fueron las siguientes¹⁹⁹:

1. *La Previsión. Sociedad Mutua contra Accidentes de Trabajo (Madrid, 1901).*
2. *La Previsora. Mutualidad de Seguros Sociales (Vitoria, 1903)*²⁰⁰.
3. *Mutua de Contratistas de Obras y Maestros Albañiles de Barcelona (Barcelona, 1903).*
4. *Mutua para Accidentes de Trabajo de la Sociedad de Industriales Mecánicos y Metalúrgicos (Barcelona, 1905).*
5. *Mutua Catalana de Accidentes e Incendios (Barcelona, 1905).*
6. *Mutua Barcelonesa de Descargadores (Barcelona, 1906).*
7. *Sociedad de Seguros Mutuos de Santander sobre Accidentes de Trabajo (Santander, 1906).*
8. *Mutua Asturiana de Accidentes (Gijón, 1907).*
9. *Mutua Regional de Accidentes de Trabajo (Barcelona, 1907).*
10. *Mutua General de Seguros (Barcelona, 1908).*

198- Las Reales Ordenanzas de 16 de octubre y 10 de noviembre de 1900 definían a las asociaciones para aseguramiento de los accidentes de trabajo, constituidas mancomunadamente por empresarios, como "Asociaciones Mutuas legalmente constituidas, cuyas operaciones de seguro se reducen a repartir entre los asociados el equivalente de los riesgos sufridos por una parte de ellos, sin participación directa ni indirecta de beneficios".

199- Datos recogidos en la ponencia presentada por Pedro-A. Fábregas Vidal, Director General de la Fundación Gas Natural, en el IX Congreso Internacional de la Asociación Española de Historia Económica celebrado en Murcia (España) en el año 2008, bajo el título " *La protección de los accidentes de trabajo en España: el caso de Mutua Universal (1907-2007)*". (<http://www.um.es/ixcongresoaehe/pdfB3/La%20proteccion%20de%20los%20accidentes.pdf>).

200- Otras fuentes sitúan a " *La Previsora*" como la primera Mutua creada en el año 1900. Así lo recoge tanto Pilar Bezares Pérez en su artículo " *Origen y evolución de las Mutuas*", publicado en el año 2006 por la Mutua Mutualia (<http://www.euskonews.com/0373zbnk/gaia37303es.html>), como la Mutua AMAT en un artículo bajo la denominación de " *Historia de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social*", en el que se data la creación de la primera Mutua en Vitoria en el mes de marzo del año 1900. (<http://www.amat.es/mutuas/historia.3php>).

La evolución inicial de creación de estas Entidades fue progresiva. Así, entre los años 1900 y 1921 se constituyeron un total de 18 Mutuas, llegando posteriormente a lo largo del tiempo a un total de 276²⁰¹. No obstante, tras diferentes procesos de fusión, absorción o disolución, han quedado reducidas solo a las 20 que permanecen hoy en día²⁰² (Activa Mutua, Asepeyo, Cesma, Egarsat, Fraternidad-Muprespa, Fremap, Ibermutuamur, Mac, Maz, MC-Mutual, Mutua Balear, Mutua Gallega, Mutua Intercomarcal, Mutua Navarra, Mutua Montañesa, Mutua Universal, Mutualia, Solimat, Umivale, Unión de Mutuas).

En principio y de acuerdo al contenido de la normativa vigente, las Mutuas Patronales de Accidentes de Trabajo funcionaron como Entidades Aseguradoras de riesgo, al igual que el resto de las corporaciones de seguros, siendo voluntaria la pertenencia o no a estas sociedades, que generalmente no tenían ánimo de lucro y basaban su funcionamiento en los antiguos conceptos mutualistas. Por otra parte, la creación de estas Entidades respondió a una serie de principios básicos²⁰³, tales como, que debían constituirse por ramas de actividad con un mínimo de 20 empresarios y 1000 trabajadores, que las responsabilidades aseguradas solamente estaban referidas a los riesgos derivados del trabajo, o que estas responsabilidades debían asumirse de forma solidaria por todos los asociados, sin participación alguna en los beneficios.

Posteriormente en el año 1933, la acción aseguradora ante los accidentes de trabajo se hace obligatoria²⁰⁴ por parte del empresario, debiendo contratarla bien con una entidad privada, como una Compañía de Seguros o a través de una Mutua de Accidentes de Trabajo, o bien con la Caja Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo²⁰⁵, Entidad Pública fundada por el Instituto Nacional de Previsión (INP) en el año 1933. No obstante, si el empresario optase por un aseguramiento de carácter privado, la Entidades Aseguradoras debían depositar el capital necesario, para hacer frente a las posibles indemnizaciones por incapacidad laboral en la Caja Nacional, con lo que de esta forma se garantizaba la percepción de las pensiones, tanto por la víctima como por sus derechohabientes, dado que es a este Organismo Público al que se le

201- Datos procedentes de la Asociación de Mutuas de Accidentes de trabajo (AMAT) "*Relación de Mutuas 1900-2015*". (http://www.amat.es/mutuas/historia/relacion_de_mutuas_19002015.3php).

202- Fuente consultada a marzo de 2017: Asociación de Mutuas de Accidentes de trabajo (AMAT), "*Mutuas asociadas*". (<http://www.amat.es/mutuas.3php>).

203- "*Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la S.S.*" (Artículo técnico): Eugeni Felius, Abogado – Jefe del departamento de Derecho de Seguridad Social MC Mutual.(Fundación Infoprevent. Boletín informativo Nº 94 de 30/06/2009). (<http://www.fundacionprevent.com/app/webroot/news/infoprevention/94/docs/articulo01.htm>).

204- Ley de 4 de julio de 1932, y Decretos de 8 de octubre de 1932 y 31 de enero de 1933: Obligatoriedad del aseguramiento por parte del empresario contra los riesgos de accidentes de trabajo.

205- Caja Nacional de Accidentes de trabajo, fundada en virtud del artículo 45 de la Ley de 8 de octubre de 1932 y el artículo 140 de su Reglamento de 31 de enero del año 1933, cuyo Reglamento fue aprobado por el Decreto del mes de febrero del año 1933.

encargaba la función de abonarlas, bien a través de los fondos a su cargo o bien administrando el capital ajeno depositado por las aseguradoras.

En la siguiente regulación²⁰⁶, llevada a cabo en el año 1956, se recogen las exigencias para la constitución de las Mutualidades Patronales y se consolida el sistema anterior, bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo, previo informe de la Caja Nacional de Seguro de Accidentes del Trabajo. Sin embargo, no es hasta el año 1961, con la creación del Fondo de Compensación de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales²⁰⁷, que la cobertura de la enfermedad profesional queda incluida dentro del Seguro de Accidentes de Trabajo y más adelante, en el año 1963, con la publicación de la Ley de Bases de la Seguridad Social, es cuando se establece que la gestión única de las contingencias profesionales, como sistema público de protección, quede atribuida al INP y a las Mutuas Patronales.

El texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, del año 1974, recoge que:

*“...la gestión en materia de accidentes de trabajo y enfermedades corresponde a las Mutualidades Laborales en el Régimen General y en aquellos Regímenes Especiales de los que sean Entidades Gestoras y en los demás Regímenes Especiales, a las Entidades similares de estructura mutualista o, en su caso, a la Entidad Gestora única del Régimen Especial.”*²⁰⁸,

confiriendo a los Organismos denominados Mutuas Patronales, el papel de Entidades Colaboradoras²⁰⁹ de la gestión en materia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

A partir del año 1990, las Mutuas de Accidentes de Trabajo pierden la denominación de “*Patronal*”²¹⁰ y posteriormente, en el año 1995, el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social define a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como:

“...asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a

206- Decreto de 22 de junio de 1956 - Texto refundido regulador de la Ley y del Reglamento de accidentes de trabajo - Sección 2ª de las Mutualidades.

207- Decreto 792/1961, de 13 de abril, por el que se organiza el aseguramiento de las enfermedades profesionales y la Obra de Grandes Inválidos y Huérfanos de fallecidos por accidentes de trabajo o enfermedad profesional.

208- Artículo 47.1 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

209- Artículo 47.2 del Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

210- Ley 4/1990, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

*las Normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas*²¹¹.

Al margen de la actividad aseguradora, que permitía afrontar la responsabilidad patronal de una forma federada y solidaria, las Mutuas de Accidentes de Trabajo, atendiendo a los distintos desarrollos legislativos, desde un principio fueron creando gabinetes de estudio y análisis dotados de personal técnico especializado, de manera que se ampliaba su actividad hacia el campo preventivo, con el objetivo de que sirvieran de apoyo y asesoramiento al colectivo patronal en este terreno, en la implantación de medidas específicas, definidas por actividades, dada la incidencia que los accidentes de trabajo tenían sobre el funcionamiento de las empresas.

Este papel preventivo fue avalado e impulsado ya en el año 1929, a raíz de la XII Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), en cuyas conclusiones se recoge un apartado, en el que se establece la necesidad de que todas las entidades relacionadas con la actividad laboral, y en especial las dedicadas al aseguramiento de accidentes de trabajo, colaboren en la reducción de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.

Con el tiempo, estos gabinetes técnicos experimentaron un importante desarrollo, dado que su función iba dirigida proteger a los trabajadores, estableciendo medidas generales y específicas, cuya finalidad era la de evitar el hecho luctuoso en sí, pero al mismo tiempo contribuían a disminuir el monto total de las cantidades abonadas con cargo a la siniestralidad laboral. No obstante, es a partir del año 1995, con la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social²¹², cuando las Mutuas de Accidentes de Trabajo desarrollan una labor formal, activa y directa en las empresas, con la creación de Servicios de Prevención Ajenos²¹³, destinados al asesoramiento y apoyo de la “*Gestión Preventiva*”, si bien esta acción se encontraba legalmente limitada a las empresas asociadas.

²¹¹- Artículo 68 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

²¹²- Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.

²¹³- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre, Artículo 32.

No obstante, en principio no se contemplaba un marco que diferenciase las funciones de los Servicios de Prevención Ajenos, dependientes de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, de la función de colaboración en la gestión de la Seguridad Social propiamente dicha, por lo que en el año 2005 se modificó el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), determinando que:

“...tales funciones son distintas e independientes de las correspondientes a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social que tienen atribuidas en virtud de lo previsto en el artículo 68 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.”²¹⁴.

De esta manera, se hace efectiva la diferencia que debería existir, entre la actividad aseguradora y la preventiva que desarrollan las Mutuas dentro del ámbito de la Seguridad Social, y la que correspondería a su actuación voluntaria como Servicios de Prevención Ajenos, que deberá ser totalmente independiente. Por último, en el año 2010, la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social hace pública una Resolución²¹⁵, estableciendo que:

“...las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención Ajenos”.

A partir de ese momento, la segregación de ambas actividades se hace efectiva definitivamente, debiendo llevarse a cabo por sociedades distintas y separadas. Como contrapartida, las Sociedades de Prevención creadas al efecto, podrían ofrecer sus servicios a cualquier empresa, aunque la misma no estuviese asociada a la Mutua titular del capital social de la Sociedad de Prevención.

No obstante, esto no significa que la idea del legislador fuera la de que las Mutuas abandonen cualquier actividad preventiva. En la actualidad, la función que deben desempeñar las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, como asociaciones de empresarios autorizadas por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social y Entidades colaboradoras en la gestión de la Seguridad

214- Artículo segundo del Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como Servicio de Prevención Ajeno.

215- Resolución de 5 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en relación con la aplicación del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL, en la redacción dada por la disposición final sexta de la Ley 32/2010, de 5 agosto.

Social, en lo que se refiere a su encaje en el Sistema de Prevención de Riesgos Laborales, se encuentra en el contenido de un anteproyecto de Ley de modificación de la Ley General de Seguridad Social, que fue aprobado el 20 de diciembre del año 2012. Las líneas generales que recoge el citado anteproyecto, van dirigidas a dar a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales un papel asesor, centrado especialmente en las pequeñas empresas y en aquellas que presenten indicadores más altos de accidentalidad.

De acuerdo a este nuevo enfoque, su actividad se centraría, en principio y entre otras actuaciones, en la elaboración de estudios y análisis de accidentalidad y en la realización de campañas de sensibilización, e iría dirigida a facilitar el cumplimiento de la normativa y a potenciar la formación en materia Preventiva-Laboral, tanto de directivos y de mandos intermedios como de los trabajadores en general, pero sin ninguna relación directa y formal de apoyo, a la obligación empresarial recogida en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

2. Elementos clave en la evolución de la Seguridad e Higiene en el Trabajo en España, desde el inicio del periodo industrial.

La operativa de la Seguridad e Higiene en el Trabajo en España en los inicios del periodo industrial, llevó un camino paralelo a la seguida por la evolución de los sistemas de previsión social, por lo que el desarrollo de este punto debe partir, de la lectura de los contenidos de los trabajos realizados por la Comisión de Reformas sociales.

No obstante debe comenzarse indicando, que los análisis de situación y los estudios que se llevaron a cabo en esa época, derivados de la redacción de los informes elaborados por esta Comisión, no afectaron a todos los sectores de la actividad de la misma forma, ni fueron siempre las mismas motivaciones las que llevaron tomar decisiones que afectasen a los aspectos preventivos. A pesar de ello, estos trabajos, como se desprende de lo indicado en puntos anteriores, tuvieron una enorme importancia, tanto por constituir el inicio de una toma de conciencia formal en este terreno, como porque por primera vez se formalizó una metodología de toma de datos, que constituyó la base de la mayoría de las iniciativas que posteriormente se fueron poniendo en práctica.

Como asimismo ya se ha indicado, uno de los efectos más importantes derivado de estos trabajos, son las actuaciones en materia de previsión social en España, que comienzan a ser efectivas tanto a partir de la publicación de la Ley “*Dato*” de 1900, como de su posterior Reglamento. Normas que iban dirigidas a prevenir los accidentes de trabajo, así como a implantar las consiguientes acciones reparadoras, definiendo las obligaciones legales que correspondían a los empresarios y a los patronos, traduciéndolas en responsabilidades.

Debe tenerse en cuenta que, esta Ley, no sólo constituía un avance en lo referente a la responsabilidad patrimonial frente al daño causado por un tercero, lo que incentivó la toma de medidas en el ámbito de la actuación patronal, sino que también incentivó la conciencia del resto de la sociedad, por lo que, al mismo tiempo y como se ha indicado anteriormente, estableció las primeras condiciones para el desarrollo de una nueva especialidad técnica destinada a la protección laboral, que fue poco a poco conformándose, a través de la participación de especialistas en distintas disciplinas relacionadas con el medio laboral (Juristas, Ingenieros, Biólogos, Sociólogos, Psicólogos, Médicos, etc.).

Por lo tanto, a partir de la publicación de la Ley “*Dato*” y hasta el año 1996, se fueron llevando a la práctica una serie de instrumentos y propuestas, dirigidas específicamente a identificar, definir y concretar las iniciativas relacionadas con los aspectos Preventivo-Laborales, siendo la base de la promulgación de una abundante normativa, destinada a regular y controlar este importante aspecto de las condiciones de trabajo. Asimismo durante este proceso, se llevaron a cabo distintas planificaciones y se crearon una serie de mecanismos Institucionales, que fueron evolucionando en el tiempo, a través de los cuales fue vertebrándose la Seguridad e Higiene en el Trabajo en nuestro país hasta el año 1996.

De todas las iniciativas que se llevaron a cabo durante este período y que fueron estructurando paso a paso el campo de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, algunas de las cuales tuvieron una existencia realmente breve, lo que no resta relevancia alguna al papel que desempeñaron en su momento, tal como podrá observarse a lo largo del

desarrollo del presente punto que se llevará a cabo a continuación, destacan por su influencia e importancia las siguientes:

- La publicación del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- La creación del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- La creación Escuela Nacional de Medicina de Trabajo.
- La creación de los Servicios Médicos de Empresa.
- La publicación del Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.
- La creación del Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- La publicación del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- La publicación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- La creación del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.
- La creación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- La creación de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- La creación de la “*Función Inspectora*” Institucional²¹⁶.
- La publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales²¹⁶.

2.1. El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

El Reglamento General de Seguridad de Higiene en el Trabajo²¹⁷, aprobado en el año 1940, reguló por primera vez, desde una perspectiva técnica y de una forma pormenorizada y específica, gran parte de la actividad laboral, en lo que se refiere al área preventiva, configurándose como una Norma de obligado cumplimiento, tanto para los empresarios como para los trabajadores, dirigida a crear un ambiente de trabajo, que impidiese la producción de posibles daños sobre las personas, como consecuencia de estar sometidas a la presencia de riesgos evitables.

²¹⁶- Dada la importancia de estos dos puntos, a cada uno de ellos se les dedicará más adelante sendos capítulos específicos, en los que se les dará un tratamiento pormenorizado.

²¹⁷- Reglamento General de Seguridad de Higiene en el Trabajo. Orden Ministerial de 31 de enero de 1940 (B.O.E. 03 de febrero de 1940).

El Reglamento responde a una visión específica del régimen político vigente en ese momento, en el que un Estado con un carácter eminentemente intervencionista, asumía el papel de “*Órgano Director supremo de la economía productiva*”, tutelando las condiciones en las que debía desarrollarse esta actividad en todos sus aspectos, incluidos los de la Seguridad y Salud de los Trabajadores, tal como se reflejaba en el Fuero de los Españoles²¹⁸.

Los contenidos del Reglamento General de Seguridad de Higiene en el Trabajo, abarcaban desde los aspectos Técnico-Preventivos, referentes al entorno físico de trabajo, a la realización de trabajos en máquinas o andamios, las medidas preventivas en el transporte, en la realización de trabajos con riesgo eléctrico, o en la utilización de productos químicos, o sobre la prevención contra incendios, entre otros muchos aspectos, hasta las obligaciones de empresarios y trabajadores y las medidas sancionadoras derivadas de su incumplimiento y sus formas de aplicación.

Por lo tanto el ámbito general de esta norma, unido a la variedad y a la pormenorización de sus contenidos, hizo que se consolidase como una referencia esencial y como la base sobre la que fueron desarrollándose todas las iniciativas posteriores en este área, por lo que podría decirse que, su publicación, supuso un acontecimiento de primer orden en su momento, dado que, por primera vez se regulaba gran parte de la actividad laboral, en lo que se refiere a los aspectos preventivos, desde una perspectiva técnica y de una forma específica.

2.2. El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo.

El Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo²¹⁹ se creó en el año 1944, como consecuencia del congreso de Medicina y Seguridad del Trabajo celebrado en Bilbao en el mes de agosto de 1943. Posteriormente, en el año 1950, este Instituto quedaría integrado²²⁰ en el Instituto Nacional de Previsión (INP) y más adelante, en el año 1959²²¹, se acometió su organización incorporando, además, la clínica de

218- Fuero de los Españoles: Ley de 17 de julio de 1945, publicada en el B. O. E. Nº. 199, el 18 de julio de 1945 y modificada por la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y aprobada por Decreto 779/1967, de 20 de abril. (BOE Nº 95 de 21 de abril). Una de las ocho Leyes definidas como Fundamentales por la dictadura del General Franco, en las que se recogían los derechos y deberes de los españoles en ese período.

219- Decreto de 7 de julio de 1944, Boletín Oficial de 25 de Julio de 1.944 Nº 208. No obstante, la orden que procedía a su reglamentación no llegó a publicarse en el Boletín Oficial del Estado de 9 de diciembre de 1944, siendo anulada y sustituida por un nuevo texto, por Orden del 20 de diciembre de 1946.

220- Decreto de 3 de febrero de 1950, por el que se integra el Instituto Nacional de Medicina Higiene y Seguridad del Trabajo en el Instituto Nacional de Previsión.

221- Decreto 242/1959, de 6 de febrero, por el que se organiza el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad en el Trabajo.

enfermedades profesionales, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo y la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME), encuadrados, en su conjunto, dentro del Instituto Nacional de Previsión (INP).

El Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo tendría como finalidad, el estudio e investigación de lo relativo a la fisiología, la patología, la higiene y la seguridad del trabajo y dentro de sus objetivos iniciales se recogían los de conocer, prevenir y combatir las enfermedades que quebrantan la Salud en el Trabajo y la economía del país, conseguir un máximo de seguridad del obrero frente a la maquina, un máximo de higiene en el ámbito laboral y la divulgación de los métodos estudiados mediante la docencia.

En el año 1976 se procedió a la integración²²² del Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, junto con la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME), en el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo, asumiendo este Servicio la realización de los cometidos que reglamentariamente tenían atribuidos. Al mismo tiempo se definía al Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, como el Centro Superior de Estudios, Investigación y Asesoramiento en Medicina, Seguridad e Higiene del Trabajo, asignándole asimismo las funciones de orientación técnica en la labor que, en este orden, realizasen los Institutos Territoriales y, en su caso, los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Posteriormente, en el mes de noviembre del año 1981, los aspectos funcionales del Instituto pasaron a integrarse en el Instituto Nacional de Salud (INSALUD), situación que se mantuvo hasta que, en el año 1995, los recursos y las funciones atribuidas al Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, se integraron en el Ministerio de Sanidad y Consumo y quedaron adscritas a distintas Unidades, Organismos o Entidades de este Ministerio, conforme a su organización y distribución interna de competencias.

En la actualidad parte de las competencias están asumidas por el Instituto de Salud Carlos III, principal Organismo Público de Investigación (OPI), que financia, gestiona y ejecuta la investigación biomédica en España. El Instituto de Salud Carlos III adscrito

²²²- Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

orgánicamente al Ministerio de Economía y Competitividad²²³ y funcionalmente, tanto a este mismo Ministerio como al de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad²²⁴, asume, entre otras funciones, la representación española dentro de la Red de Centros Nacionales y Colaboradores del Centro Internacional de Información, sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (CIS) de la OIT.

2.3. La Escuela Nacional de Medicina de Trabajo.

La Escuela Nacional de Medicina de Trabajo creada en el año 1948²²⁵, fue una consecuencia directa de la creación del Instituto de Medicina Higiene y Seguridad en el Trabajo, del que dependía, siendo a partir de ese momento el lugar donde comenzaron a formarse los Diplomados en Medicina y Enfermería de Empresa. En el año 1978²²⁶ pasó a depender del Ministerio de Sanidad y Consumo a través del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD) y posteriormente, en el año 2000²²⁷, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo se incorporó orgánicamente al Instituto de Salud Carlos III.

Hoy en día el acceso a la formación especializada y reglada en Medicina y Enfermería del Trabajo²²⁸, se articula a través de una oferta de plazas unida a la convocatoria de unas pruebas selectivas, para el acceso a la formación sanitaria de Médicos y Enfermeros especialistas en Medicina y Enfermería del Trabajo, que realiza anualmente el Ministerio de Sanidad, Servicios Públicos e Igualdad.

2.4. Los Servicios Médicos de Empresa.

Hasta el año 1956 existían en España en algunas empresas, una cierta organización médica y en algunas otras los llamados botiquines de obra, que realizaban una función de atención sanitaria a los trabajadores, ante la ausencia de un seguro de asistencia

223- Real Decreto 345/2012 de 10 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Economía y Competitividad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

224- Real Decreto 200/2012, de 23 de enero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad y se modifica el Real Decreto 1887/2011, de 30 de diciembre, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales.

225- Orden de 16 de enero de 1948 por la que se crea la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.

226- Real Decreto -Ley 36/1978, de 16 de noviembre, sobre gestión Institucional de la Seguridad Social, la Salud y el empleo.

227- Real Decreto 1450/2000 de 28 de julio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Sanidad y Consumo.

228- Orden de 27 de junio de 1989 por la que se establecen las Normas reguladoras de las pruebas selectivas para el acceso a plazas de Formación Sanitaria Especializada, posteriormente modificada por el Real Decreto 183/2008, de 8 de febrero, por el que se determinan y clasifican las especialidades en ciencias de la Salud y se desarrollan determinados aspectos del sistema de formación sanitaria especializada.

general, que obligaba a los trabajadores y al resto de la sociedad, a acudir a la atención privada o a la atención de los Establecimientos de la Beneficencia²²⁹, dado que la intención de caminar hacia un modelo unitario e integrado de protección social, no empezó a plasmarse como tal en la práctica hasta que en el 1963, con la aparición de la Ley de Bases de la Seguridad Social²³⁰ y la posterior Ley de la Seguridad Social del año 1966²³¹.

En este contexto, en el año 1956 se crearon los Servicios Médicos de Empresa²³², con el objetivo de prestar servicios sanitarios en las empresas, adelantándose en tres años a la Recomendación²³³ promulgada en este sentido por la OIT en el año 1959. Los cometidos que se le asignaban, iban dirigidos esencialmente a vigilar la Salud de los Trabajadores y a velar por el mantenimiento de unas condiciones mínimas de salubridad y seguridad en el entorno de trabajo. Posteriormente, en el mes de diciembre del mismo año, se aprobó su primer Reglamento²³⁴, que recogía como funciones propias de estos servicios, las de

“...conservación y mejora de la Salud de los Trabajadores, dentro del ámbito de las actividades de su empresa, protegiéndolos contra los riesgos genéricos y específicos del trabajo y contra la patología común previsible”.

Más adelante, en el mes de junio del año 1959, se procedió a su reorganización²³⁵ y posteriormente, en el mes de noviembre del mismo año, se aprobó un nuevo Reglamento²³⁶, que afectó tanto a los servicios ya constituidos, como a los que se establecieran en adelante, teniendo como finalidad propia:

“... la conservación y mejora de la Salud de los Trabajadores, dentro del ámbito de actividades de una o varias empresas y la protección de sus trabajadores contra los riesgos genéricos o específicos del trabajo y la patología común previsible, así como la orientación de las empresas en orden a la distribución de su personal, en atención

229- Establecimientos de Beneficencia: Regulados por la Ley General de Beneficencia de 20 de junio de 1849.

230- Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre bases de la Seguridad Social.

231- Decreto 907/1966, de 21 de abril, que aprueba el texto articulado I de la Ley 193/1963, de 21 de diciembre, de bases de la Seguridad Social.

232- Decreto de 21 de agosto de 1956, por el que se crean y organizan los Servicios Médicos de Empresa.

233- Recomendación R.112 de la O.I.T., promulgada en 1959, a los Estados adheridos, sobre la creación obligatoria de Servicios Médicos de Empresa en los centros de trabajo.

234- Decreto de 22 de diciembre de 1956: Aprobación del Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa.

235- Decreto 1036/1959, de 10 de junio: Reorganización Servicios Médicos de Empresa.

236- Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de noviembre de 1959: Aprobación del Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa, en aplicación del Decreto 1.036/1959, de 10 de junio del mismo año, sobre reorganización de los Servicios Médicos de Empresa.

a sus condiciones psicofisiológicas para las distintas tareas y puestos de trabajo. Todo ello en defensa del bienestar, de cuantos forman en la respectiva comunidad laboral y de su rendimiento individual y colectivo”.

No obstante, a pesar que su denominación pudiera hacer pensar, que el cometido de los Servicios Médicos de Empresa se limitaba a la mera actuación en el campo sanitario, con el paso del tiempo y con el desarrollo de estos servicios, sus funciones tendieron a ampliarse en algunos casos y dentro del entorno de algunas empresas, a los campos de la Seguridad en el Trabajo, de la Higiene Industrial y/o de la Ergonomía y de la Psicología del trabajo, incluyendo dentro de su personal a técnicos especializados en estas áreas, aunque no de forma generalizada.

Por otra parte, en el mes de abril del año 1959 se regula la Organización de Servicios Médicos de Empresa²³⁷ (OSME), a la que se le asignan las competencias de inspección y asesoramiento de los Servicios Médicos de Empresa, y cuyo Reglamento²³⁸ se aprobó en el mes de noviembre del mismo año, modificándose²³⁹ posteriormente en el año 1962.

Sin embargo debe indicarse, que a pesar del carácter preventivo que parece desprenderse de estas iniciativas, la obligación de constituir un Servicio Médico en función del número de trabajadores, y no de los riesgos derivados del puesto de trabajo, así como la falta de medios de la OSME unida a su enorme burocracia, entre otros aspectos, impidieron una correcta “*Labor Inspector*” y fueron convirtiendo los Servicios Médicos, en la práctica y casi en exclusividad, en promotores de Reconocimientos Médicos rutinarios y en consultorios de medicina general, labores que, aunque apreciadas tanto por los empresarios como por los trabajadores, no correspondían a la finalidad para la que en principio fueron concebidos, menos aún cuando el país iba contando con una Seguridad Social obligatoria muy generalizada, especialmente después de que en el año 1963 se promulgara la Ley de Bases de la Seguridad Social.

237- Orden Ministerial de 8 de abril de 1959, que regula la Organización de los Servicios Médicos de la Empresa (OSME).

238- Orden de 21 de noviembre de 1959, por la que se aprueba el Reglamento de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME), en aplicación del Decreto 1.036/1959, de 10 de junio del mismo año, sobre reorganización de los Servicios Médicos de Empresa

239- Orden de 28 de marzo de 1962, por la que se modifica el Reglamento de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME).

En el año 1976 se procedió a la integración²⁴⁰ en el Servicio de Seguridad e Higiene en el Trabajo dependiente del Ministerio de Trabajo, de la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, con el objetivo de conseguir una sensible mejora de las condiciones de Seguridad e Higiene en las que el trabajo se desarrollaba y todo ello bajo las directrices del Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo, Órgano al que se dedicará un punto específico más adelante.

Con la publicación en el año 1996 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, los Servicios Médicos de Empresa sufrieron una reestructuración radical, que afectó tanto a su organización como a la definición de sus funciones. Así, los Servicios Médicos de Empresa pasaron a formar parte de los denominados Servicios de Prevención, como una especialidad sanitaria integrada en la actividad de estos servicios, dejando el campo de la medicina asistencial en manos de la Seguridad Social.

A partir de ese momento su cometido se centra en los aspectos preventivos, por lo que tanto los Reconocimientos Médicos como el resto de las labores sanitarias de estos servicios, deben ir dirigidas a la prevención y al tratamiento de las posibles alteraciones de la Salud, derivadas tanto en los riesgos, como en las condiciones de trabajo específicas de cada trabajador. Asimismo quedó extinguida la Organización de los Servicios Médicos de Empresa (OSME)²⁴¹, cuyas funciones pasaron a ser desempeñadas por la Administración Sanitaria Competente.

2.5. El Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas.

Para poder comprender la importancia de esta norma, es necesario remontarse a una posición de partida, que tenga en cuenta las precarias condiciones en las que se desarrollaba la vida de gran parte de la población a finales del siglo XVIII y principios del siglo XIX, especialmente en las ciudades, como consecuencia de los enormes flujos de emigración provocados por la Revolución Industrial. Todo ello hizo que comenzaran a llevarse a cabo una serie de iniciativas legislativas, que a veces se quedaron sólo en intentos, encaminadas a analizar, prevenir y controlar los posibles riesgos higiénicos derivados de esta nueva situación.

²⁴⁰- Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

²⁴¹- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Disposición adicional segunda. Reordenación orgánica.

Así, en el año 1822 se redactó un proyecto de “*Código Sanitario*”²⁴² que nunca llegó a publicarse, tanto por discrepancias técnico-científicas como por la pérdida del poder de los liberales en el año 1823, que fueron los promotores de este Código y años más tarde se creó la “*Dirección General de Sanidad*”, con objeto de ordenar y organizar, entre otros, los aspectos relacionados con la sanidad pública, que afianzó su papel más adelante en el año 1855²⁴³. Por otra parte, en este período algunos ayuntamientos, particularmente los de las grandes ciudades como la de Madrid en el año 1847 o la de Barcelona en el año 1856 y especialmente en el año 1890, recogieron en sus Ordenanzas aspectos relacionados con la Salud pública y más adelante, en el año 1904, se aprobó la “*Instrucción General de Sanidad*”, aunque esta Norma “*apenas si alteró el dispositivo de la organización pública al servicio de la Sanidad*”²⁴⁴.

Esta situación se prolongó hasta el año 1923, en el que se publicaron “*las Instrucciones Técnico-Sanitarias para los Pequeños Municipios*”²⁴⁵ y en el año 1925, durante la dictadura del General Primo de Rivera, se publicó “*Reglamento y Nomenclador de Establecimientos Incómodos, Insalubres y Peligrosos*”²⁴⁶. Este “*Reglamento-Nomenclador*” fue sufriendo distintas modificaciones, hasta que en el año 1950 fue derogado por una Orden del Ministerio del Interior²⁴⁷, que recogía reformas sustanciales sobre la calificación de las industrias, teniendo en cuenta, además, las posibles afectaciones al vecindario de las poblaciones en las que se encontraban radicadas.

Todo lo anterior sirvió como precedente, para que en el año 1961 se publicase el “*Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*”²⁴⁸ (RAMINP). Uno de los aspectos a destacar en este nuevo Reglamento es que, para su redacción, se tuvieron en cuenta las opiniones de los distintos departamentos, relacionados de una u

242- Código Sanitario del año 1822: Intento de proyecto de Ley sanitaria promovido durante el trienio liberal (años 1820 a 1823), redactado por el Médico Francisco Fabra Soldevila (1778 - 1839) en colaboración con la Academia Médica Matritense. Citado en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

243- Citada en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.

244- Real Decreto de 12 enero de 1904, por el que se aprueba la Instrucción General de Sanidad.

245- Real Orden 23 de enero de 1923, sobre instrucciones técnico-sanitarias para pequeños municipios.

246- Real Orden del 17 de noviembre de 1925, por la que se aprueba el Reglamento y Nomenclador de Establecimientos Incómodos, Insalubres y Peligrosos, determinando las formalidades para la concesión de licencias y las Normas de clasificación e imposición a dichos establecimientos de las condiciones precisas para autorizar su funcionamiento.

247- Orden del Ministerio de la Gobernación de 13 de noviembre de 1950, por la que se deroga el Reglamento y nomenclador de establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos y se redactan sustanciales reformas que recogen nuevas indicaciones sobre la calificación de las industrias, incluyendo además las posibles afectaciones al vecindario de las poblaciones en las que se encontraban radicadas.

248- Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, de Presidencia del Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.

otra forma con la problemática derivada de las actividades industriales, en cuanto a lo que se refiere a posibles peligros o molestias, que pudieran tener alguna incidencia en el entorno ciudadano en el que se asentaban las industrias.

Consecuencia de ello y en lo que se refiere al “*Reglamento-Nomenclator*” del año 1925, se amplió la visión de su aplicación, de manera que en este nuevo Reglamento trasciende la denominación de “*establecimiento industrial*”, para centrarse más en la “*actividad*” que se desarrollaba. Asimismo, en el propio título se cambió el concepto de “*incómodas*” por el de “*molestas*” y se añadió el término “*nocivas*”, con lo que se le dio una mayor concreción y extensión desde el punto de vista normativo. Posteriormente el Reglamento fue complementado en el año 1963, con la publicación de unas “*Instrucciones Complementarias*”²⁴⁹, que en realidad supusieron una verdadera regulación de su contenido, dado que estas instrucciones afectaban a todos los aspectos relacionados con los procedimientos de aplicación y a las competencias de las Instituciones y de los Organismos implicados, estableciendo mecanismos de coordinación y funciones específicas.

La importancia de este Reglamento radicaba, en que su regulación alcanzaba a un conjunto de actividades no contempladas en otra normativa y que no sólo podrían afectar al entorno interno industrial, sino a todos aquellos aspectos que podrían incidir potencialmente en el exterior de las instalaciones, es decir, en el Medio Ambiente o en las personas situadas dentro de su zona de influencia. El RAMINP continuó vigente hasta el año 2007, en el que fue derogado por la “*Ley de Calidad del Aire y Protección de la Atmósfera*”²⁵⁰, aunque debe indicarse que, esta derogación, sólo afectó a las Comunidades Autónomas que contasen con una regulación específica en este terreno, lo que dio lugar a distintas interpretaciones, provocando la intervención del Tribunal Supremo, que debió pronunciarse sobre diferentes conflictos relacionados con aspectos competenciales.

2.6. El Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo.

El Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo²⁵¹ se configuró en el año 1970,

²⁴⁹- Orden de 15 de marzo del año 1963, del Ministerio de la Gobernación por la que se aprueban las Instrucciones complementarias para la aplicación del “*Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas*”.

²⁵⁰- Ley 34/2007, de 15 de noviembre, de calidad del aire y protección de la atmósfera.

²⁵¹- Decreto 2891/1970 de 12 de septiembre, del Ministerio de Trabajo, por el que se crea el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo, con la consideración de institución de la Seguridad Social, para el alto asesoramiento del Ministerio de Trabajo en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

tras la nueva Ordenación de la Seguridad Social del año 1966²⁵², como una Institución dependiente de la Seguridad Social presidida por el Ministro de Trabajo, quien podría delegar esta función en el Subsecretario del Departamento, actuando como Vicepresidente el Director General de la Seguridad Social.

A este Organismo se le encomendó el alto asesoramiento del Ministerio de Trabajo en esta materia, siendo su misión principal la de impulsar un Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, fijar sus directrices generales, determinar la orientación que debería seguir, y supervisar su ejecución. Todo ello tomando como base tanto la realización de los análisis estadísticos necesarios, como los correspondientes estudios económicos y psicosociales, entre otras muchas actuaciones dirigidas a prevenir los accidentes de trabajo y a potenciar la Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con la Administración y con los agentes sindicales y empresariales, de manera que al definir unas bases preventivas sólidas, se pudieran establecer y fijar unos objetivos concretos.

Otro de los objetivos que se debía conseguir, era el de unificar orgánicamente todas las iniciativas que se derivasen de estas actuaciones, que hasta la fecha se encontraban dispersas, de manera que fueran impulsadas y coordinadas a través de todos los Organismos implicados.

Posteriormente, en el año 1976, se vuelve a redefinir el Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo, como Órgano de Alto Asesoramiento, Impulso, Promoción y Fijación de las directrices generales en esta materia²⁵³. La presidencia de este Organismo continua en manos del Ministro de Trabajo y se crean dos vicepresidencias, que recaen respectivamente en el Subsecretario de Trabajo y en el Subsecretario de la Seguridad Social. Asimismo se establece una nueva composición mucho más amplia y se crea una Secretaría General, como Órgano Permanente del Consejo, que recae en el Director ejecutivo del Servicio de Higiene y Seguridad del Trabajo.

Por otra parte, se dispone la forma de funcionamiento. Así se establece que el Consejo debía funcionar en Pleno, en Comisión y a través de ponencias o comisiones especiales, para lo cual se crea asimismo la presidencia de esta Comisión, que recae en

²⁵²- Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, artículo 27.

²⁵³- Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que se regulan los Servicios y Organismos de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

el Director General de Trabajo, que participaría asimismo como vocal en el Pleno. Esta situación permanece casi invariable hasta que en el año 1995, la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, deroga los Títulos I y III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1971.

Como conclusión y en líneas generales, las funciones principales encomendadas a este Organismo hasta su desaparición, fueron de enorme importancia, comenzando por fijar las directrices generales del Plan Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo, y siguiendo por impulsar su desarrollo, informarlo, supervisar su ejecución y coordinar la acción de los Organismos e Instituciones públicas, sindicales o privadas que tengan como fin la prevención de accidentes y, en general, la higiene y la Seguridad en el Trabajo, siendo el pilar esencial sobre el que posteriormente se han ido conformando tanto las ulteriores normativas, como la organización técnica, de control, de análisis y de estudio en este terreno en nuestro país.

2.7. El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.

El Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo parte de una decisión del Ministerio de Trabajo, que a través de una Orden Ministerial del mes de abril del año 1970²⁵⁴, encomienda a la Dirección General de la Seguridad Social su formulación y realización y todo ello dentro del marco previsto en la Ley de Seguridad Social del año 1966²⁵⁵, a través de los Servicios Generales de Seguridad e Higiene del Trabajo del Departamento y en conexión con la Seguridad Social y sus Entidades Gestoras. No obstante y tal como se ha indicado anteriormente, el papel operativo recayó sobre Consejo Superior de Higiene y Seguridad del Trabajo.

La citada Orden recogía que²⁵⁶:

“El Plan a que se refiere el artículo anterior comprenderá:

- a) Las medidas a que deba extenderse la acción protectora del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, tanto en las empresas como en los demás Centros sometidos a la Ley de la Seguridad Social, y las que se estimen necesarias o convenientes para impulsar la ejecución de la política nacional de Prevención y Seguridad en el Trabajo definida por este Ministerio.*

²⁵⁴- Orden Ministerial de 7 de abril de 1970 por la que se encomienda a la Dirección General de la Seguridad Social la formulación y realización del Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.

²⁵⁵- Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobado el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social, artículo 27.2.

²⁵⁶- Orden Ministerial de 7 de abril de 1970, artículo 2º.

- b) *Las bases, conforme a las cuales hayan de coordinarse las actividades que a efectos de la más perfecta adaptación mutua entre quienes trabajan y sus Centros y puestos de trabajo realicen en los distintos Organismos y Entidades públicos y privados que intervengan o colaboren en la puesta en práctica de cuantas medidas hayan sido programadas y lo fueren de los sucesivo en consideración a nuevas técnicas y procedimientos de producción.*
- c) *Los recursos financieros que deban asignarse para cubrir las atenciones del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, así como la distribución que de los mismos haya de hacerse para el cumplimiento de las funciones y actividades establecidas en el Plan.*
- d) *Los estudios, investigaciones y campañas informativas que deban llevarse a cabo para el progresivo desarrollo, perfeccionamiento y difusión del Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo.*
- e) *Los datos estadísticos que hayan de formalizarse en relación con las actividades de dicho Servicio Social y los resultados que obtenga en cumplimiento de sus cometidos”*

Debe tenerse en cuenta que, como se ha indicado en el punto anterior, el Ministerio de Trabajo creó en el mes de septiembre de ese mismo año el Consejo Superior de Higiene y Seguridad en el Trabajo, al que le encomienda, entre otras funciones, fijar las directrices generales del Plan, informarlo y supervisar su ejecución, e impulsar y coordinar la acción de los Organismos e Instituciones públicas, sindicales o privados que tengan como fin la prevención de accidentes de trabajo y, en general, la higiene y la seguridad en el mismo.

En línea con todo lo anterior, en el mes de marzo de año siguiente (año 1971) se aprueba por una Orden²⁵⁷ Ministerial el Plan Nacional, marcándose en él las “líneas generales” por las que debía discurrir su campo de actuación, de manera que en lo que se refiere a la acción preventiva en concreto, se recogía textualmente en su introducción que:

“...se hace necesaria la articulación de todas y cada una de ellas, recogiendo en la presente Orden tanto el aspecto funcional cuanto el de ejecución y coordinación de las acciones preventivas expuestas en las citadas directrices y, concretamente, las que se

257- Orden de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo.

refieren a la formación de la conciencia y en materia y Higiene y Seguridad del Trabajo; normalización y racionalización, tanto de la gestión accidentes como de los mecanismos y medios de protección por evitarlos, así como de la necesaria integración de todas las acciones ejercidas por aquellos Organismos que, bien por imperativo legal, reglamentario o por la vía de la colaboración, tienen reconocidas o vienen realizando actuaciones en esta materia social”.

Otro aspecto de enorme importancia, incluido asimismo en la Orden por la que se aprobó el Plan Nacional, fue el mandato de la creación de Servicios Técnicos de Seguridad e Higiene, en todas aquellas empresas que tuviesen constituidos Servicios Médicos Autónomos, así como otra serie de actuaciones de menor entidad pero de la misma importancia y en el mismo sentido, dentro del ámbito de las pequeñas y medianas empresas (PYME's), que se encomendaban a los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo.

El objetivo fundamental era, que la acción preventiva llegase a todos los puntos posibles y especialmente a la pequeña y mediana empresa (PYME), dado que sus recursos eran mucho más limitados que en las grandes empresas, y tradicionalmente su implicación había sido menor. Sin embargo, para ello era necesario contar con el suficiente número de especialistas en las técnicas preventivas no sanitarias, dado que en esa fecha existía una carencia notable, algo que no ocurría con los Médicos y ATS del trabajo, cuya formación como ya se ha indicado con anterioridad, quedaba perfectamente cubierta por el Instituto de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, por lo que se desarrolló una especial labor en este terreno.

Los trabajos que fueron realizándose bajo la cobertura del Plan y durante su corta vida de algo más de seis años, dado que en el año 1976 fue sustituido por el Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, supusieron la más intensa transformación del entorno Preventivo-Laboral de nuestro país hasta esa fecha, activándose estructuras y mecanismos que o bien han perdurado desde entonces o han servido de base para desarrollos posteriores, tales como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad del Trabajo, los Consejos provinciales de Higiene y Seguridad del Trabajo, los Gabinetes Técnicos Provinciales y los Centros de Higiene y Seguridad del Trabajo, a través de los

cuales, según la citada Orden de aprobación del Plan, debían llevarse a cabo las acciones preventivas y cada uno de estos Organismos, en sus áreas respectivas, cubrió las necesidades de apoyo, asesoramiento y formación.

2.8. La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT), que derogó el anterior Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1940, fue aprobada por una Orden²⁵⁸ del mismo día y del mismo año (9 de marzo de 1971), que el Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo, por lo que fue implementándose dentro del entorno del citado Plan Nacional, y respondió a unos criterios más amplios en cuanto a la prevención en el ámbito laboral se refiere, de los que se habían tenido hasta ese momento.

En este sentido debe indicarse, que esta nueva Norma incorporó nuevos conceptos en sus fundamentos, cambiando el principio de “*Proteger al trabajador contra los riesgos propios de su profesión, que ponen en peligro su Salud y su vida*”, tal como recogía el anterior Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por el de:

“...a fin de prevenir accidentes y enfermedades profesionales y de lograr las mejores condiciones de higiene y bienestar en los centros y puestos de trabajo en que dichas personas desarrollen sus actividades”²⁵⁹.

Este cambio de filosofía significó pasar de sólo tener en cuenta la importancia de la vida y de la Salud, a asumir también el concepto de “*bienestar*”, buscando que el trabajo además de seguro pudiera alcanzar unos ciertos niveles mínimos de confort. Esto se tradujo en una serie de disposiciones recogidas en los Títulos II, III y V, en las se tiene en cuenta junto a los aspectos de seguridad, otros relativos a la iluminación, la limpieza, la ventilación, la temperatura y la humedad relativa, los ruidos y las vibraciones, y las dimensiones y las características constructivas de los puestos de trabajo. Asimismo se establecieron Normas sobre los vestuarios, las duchas y los aseos y sobre otros elementos tales como las viviendas, los dormitorios, las cocinas o los comedores, lo que significaba el inicio de un cambio esencial en la forma de ver la Prevención de los Riesgos Laborales, de manera que a partir de ese momento se abrió el camino para abordar otros aspectos preventivos, relacionados directamente con la ergonomía

258- Orden de 9 de marzo de 1971 por la que se aprueba la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

259- Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, artículo 1.

laboral, pero también, aunque indirectamente, con la psicología en el trabajo, en la que el medio es un factor enormemente importante.

La OGSHT se detiene asimismo en plantear de forma pormenorizada y dentro de su contenido, las protecciones contra los riesgos en el trabajo, incluyendo un amplio catálogo de normas, que afectaban al conjunto de las actividades que pudieran desarrollarse en cada uno de los trabajos, a la existencia de las instalaciones sanitarias, así como las relacionadas con la seguridad estructural y contra incendios y explosiones.

Otro aspecto esencial es la completa definición de funciones de cada uno de Organismos, Entidades o personas, relacionados con la Prevención de los Riesgos Laborales. Así en su Título I, se recogían desde las facultades del Ministerio de Trabajo y de la Inspección de Trabajo, hasta la de los Consejos Provinciales y Territoriales de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que se constituyeron por mandato de esta misma Ordenanza²⁶⁰. Asimismo se establecían las obligaciones del empresario y del personal directivo, técnico y mandos intermedios de las empresas, así como las de los trabajadores, las de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo y las de los vigilantes de seguridad. Por último incluía un Título III, dedicado a responsabilidades y sanciones, en el que se definían cada uno de estos aspectos, la potestad correctora de la Inspección de Trabajo y del empresario, los procedimientos sancionadores y la responsabilidad patrimonial de las empresas, que debían responder de forma solidaria con los contratistas y subcontratistas, en el cumplimiento de las obligaciones que imponía la OGSHT.

Los aspectos relacionados con la “*Gestión Preventiva*”, quedaron fundamentalmente encuadrados en la acción que desarrollaban los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con una amplia presencia de la parte empresarial, cuyas funciones se definieron de forma clara y precisa y a los que se les obligaba a reunirse al menos una vez al mes de forma ordinaria. Asimismo, cada seis meses debían reunirse, bajo la presidencia del Director de la empresa, para analizar la evolución sufrida por la Seguridad e Higiene en el Trabajo durante ese periodo, reunión a la que deberían asistir los Técnicos, los Médicos y los mandos intermedios. Asimismo, los Comités debían elaborar una memoria anual sobre las actividades que hubiesen realizado a lo largo del año, de la cual debían enviar un ejemplar al Consejo Provincial de Seguridad e Higiene

260- Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, artículos 5 y 6.

y dos a la Inspección Provincial de Trabajo, antes del primero de marzo del año siguiente.

Por último debe indicarse, como conclusión del análisis de esta Ordenanza y de su puesta en práctica, que lo que más destaca de la lectura de su contenido, es que responde a una perspectiva claramente avanzada para la época y el entorno político, empresarial y social en el que se desarrolló su redacción.

Sin embargo tuvo en la práctica un resultado que podría calificarse al menos dispar. Por una parte y a partir de su publicación, se crearon gabinetes o estructuras técnicas en ciertas empresas que daban soporte al cumplimiento de la Ordenanza, en muchos casos dentro de los Servicios Médicos de Empresa y dependiendo del área de Relaciones Laborales y asimismo se establecieron Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Pero por otra, la mayoría de las actuaciones de calado en este sentido, tuvieron lugar en el ámbito de las grandes empresas. En el resto del tejido empresarial y a lo largo de su periodo de vigencia, hasta el año 1996, la incidencia no fue todo lo intensa que pudiera haberse esperado, a la vista de la importancia de los cambios que introducía esta nueva norma.

Sin embargo, la OGSHT si permitió una gran expansión de la Seguridad e Higiene en el Trabajo, potenciándose en gran medida la actuación de la Inspección de Trabajo o de otros Organismos unidos a su desarrollo, como es el caso del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en particular y en general la de los Gabinetes Técnicos Provinciales, que fueron el motor principal de esta expansión.

2.9. El Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

El Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo fue creado en el año 1976, y como se ha indicado anteriormente, sustituyó al Plan Nacional en todas sus funciones y competencias. Todo ello en virtud de lo establecido por la Ley General de la Seguridad Social de 30 de mayo de 1974²⁶¹, que preveía como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social, la extensión de su acción a los servicios sociales en conexión con las Órganos y Servicios correspondientes del Ministerio de Trabajo.

²⁶¹- Decreto 2065/1974, de 30 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, artículo 25.

Así, como consecuencia del Real Decreto²⁶² que estableció su creación, el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo se constituyó como:

“...el Organismo Técnico del Ministerio de Trabajo, con cometidos de estudio, investigación, formación, asesoramiento y realización de las acciones que se le encomienden, en los campos de Medicina del Trabajo, Seguridad del Trabajo e Higiene Industrial, en conexión de asistencia y dependencia con el Servicio General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y la Inspección de Trabajo”.

El Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo, pasó a depender de la Dirección General de Trabajo, cuyo titular ostentaba la alta Jefatura del Servicio, en coordinación con la Subsecretaría de Seguridad Social. Con su creación, se integraron en él, funcional y administrativamente, todos los Organismos que hasta ese momento dependían del Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo y de la Organización de Servicios Médicos de Empresa Medicina del Trabajo (OSME).

Sin embargo su vida fue asimismo mucho más corta que la del Plan Nacional, dado que en el año 1978, es decir, dos años después, desaparece y sus funciones son asumidas por un nuevo Organismo que se crea al efecto, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

2.10. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que como curiosidad inicialmente se denominó *“Instituto Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo”*, fue creado por un Decreto Ley²⁶³ en el año 1978, quedando adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, como Organismo Autónomo de carácter administrativo dotado de personalidad jurídica, y dependiendo orgánicamente de la Subsecretaría de Empleo y Relaciones Laborales, a través de la Dirección General de Trabajo y funcionalmente de ésta última, asumiendo como ya se ha indicado, las funciones y competencias del Servicio Social de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

²⁶²- Real Decreto 2133/1976, de 10 de agosto, por el que el Ministerio de Trabajo crea el Servicio Social de Higiene y Seguridad del Trabajo, que sustituye al Plan Nacional de Higiene y Seguridad del Trabajo en todas sus funciones y competencias, en virtud de lo establecido en el artículo 25 del Texto Refundido de 1974, de la Ley de la Seguridad Social.

²⁶³- Real Decreto -Ley 36/1978 de 16 de noviembre, artículo quinto (Funciones y Organismos del Estado), Punto cuatro.

Posteriormente en el año 1982 y a través de un Real Decreto²⁶⁴, se le asignaron las siguientes funciones y competencias:

1. *Analizar e investigar las causas y factores determinantes de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, proponiendo las medidas correctoras que procedieren. De dichas actuaciones se informará a la Inspección de Trabajo en los casos de muerte, muy graves y graves; igualmente se emitirán los informes que, en su caso, se soliciten por la Autoridad Competente.*
2. *Conocer, tratar y elaborar las informaciones y datos estadísticos sobre siniestralidad laboral, procediendo a la confección, estudio y valoración de estadísticas en el ámbito nacional.*
3. *Elaborar, promover y desarrollar programas de investigación sobre métodos y técnicas de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
4. *Estudio, informe y propuesta a la Dirección General de Trabajo o a cualquier otro Organismo Público, a través de la misma, de normas, en su aspecto técnico, en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, métodos ergonómicos y sobre condiciones de trabajo de mujeres, menores y trabajadores de edad madura.*
5. *Efectuar estudios, informes y asesoramiento sobre puestos, locales y centros de trabajo, materias primas y productos intermedios y finales, tóxicos, peligrosos o penosos, a través de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y de los Gabinetes Técnicos Provinciales.*
6. *Realizar estudios, informes y propuestas a la Dirección General de Trabajo o a cualquier otro Organismo Público, a través de la misma, de Normas sobre las condiciones técnicas de trabajos y sobre determinación y fijación de concentraciones límites permisibles de contaminantes y de procedimientos para su valoración y control.*
7. *Programar, organizar y desarrollar los planes y cursos de formación, perfeccionamiento y actualización para Técnicos de Seguridad e Higiene.*
8. *Divulgar y propagar entre las empresas y la población trabajadora los conocimientos y prácticas de prevención de riesgos profesionales.*

²⁶⁴- Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

9. *Proponer a la Dirección General de Trabajo las Normas técnicas reglamentarias para la homologación de los medios y mecanismos de protección personal y colectiva de los trabajadores.*
10. *Realizar la verificación y Dictamen de homologación de equipos y medios Técnicos de Prevención y protección, de acuerdo con las Normas dictadas al efecto.*
11. *Programar y desarrollar, a través de los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y de los Gabinetes Técnicos Provinciales, controles generales y sectoriales sobre niveles de Seguridad e Higiene en las Empresas prestándoles el asesoramiento pertinente y comunicando a las mismas las correcciones necesarias a efectuar.*
12. *Comunicar a la Inspección de Trabajo los casos de contravención grave o reiterada por las empresas o sus trabajadores de Normas de prevención de riesgos profesionales que pudieran entrañar peligro para la Salud o integridad física de los trabajadores, así como el incumplimiento de las comunicaciones a que se refiere el apartado anterior en los mismos casos.*
13. *Prestar asistencia y asesoramiento técnico a empresas, Organizaciones Laborales, Autoridades y Organismos Oficiales.*
14. *Asesorar y evaluar el funcionamiento de los Órganos Técnicos de las Empresas en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
15. *Prestar el asesoramiento y colaboración técnica necesaria a la Dirección General de Trabajo y a la Inspección de Trabajo.*
16. *Mantener informado al Instituto Nacional de la Salud o a las Autoridades Sanitarias correspondientes sobre las desviaciones detectadas en cuanto a riesgos especiales y a la valoración de contaminantes.*

El INSHT encabezado por un Director General con rango de Subdirector General, integraba una serie de Órganos tanto en su ámbito central (el Consejo General y los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo), como en el ámbito territorial (los Centros de Investigación y Asistencia Técnica y los Gabinetes Técnicos Provinciales).

2.10.1. Órganos Centrales.

A. El Consejo General: Su estructura y competencias quedaron reguladas por un Real Decreto²⁶⁵ del año 1982. Así mismo, una Orden²⁶⁶ del Ministerio de Trabajo del año 1985 aprobó su Reglamento de funcionamiento, por lo que el Consejo vino a estar Presidido por el Subsecretario de Empleo y Relaciones Laborales, siendo Vicepresidente primero el Director General de Trabajo y Vicepresidente segundo el Director del Instituto y actuando como Secretario, con voz, pero sin voto, el Secretario general del Instituto, estando integrado con el mismo número de miembros por las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas y por la Administración Pública, asignándosele en principio las siguientes atribuciones:

- *Informar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social los Planes Nacionales de Actuación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
- *Elaborar los criterios y directrices de actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
- *Informar al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social sobre los Planes Nacionales de Actuación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*
- *Aprobar el anteproyecto de presupuestos de ingresos y gastos de acuerdo con lo dispuesto en la Ley General Presupuestaria.*
- *Aprobar la Memoria anual de las actividades del Organismo para su elevación al Gobierno.*
- *Controlar colegiadamente la gestión del Instituto, sin perjuicio de las competencias del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.*
- *Informar sobre criterios de actuación del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.*

Sin embargo, a partir del año 1996, las funciones del Consejo General en cuanto a elaboración de criterios y directrices de actuación del Instituto y de información al Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre los Planes Nacionales de Actuación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pasaron a ser desarrolladas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, creada en el año 1996, a la que se le dedicará el punto 2.2.1 del capítulo 6.

265- Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, por el que se regulan la estructura y competencias del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

266- Orden de 25 de enero de 1985 por la que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo General del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

B. Los Centros Nacionales de Seguridad e Higiene en el Trabajo: Su función es la de desarrollar técnicas especializadas de información y documentación, homologación y normalización, Medio Ambiente y ergonomía con ámbito nacional, así como otras que les confiera o delegue la Dirección del Instituto.

El Instituto contó inicialmente con dos centros nacionales que posteriormente pasaron a cuatro:

- El Centro Nacional de Nuevas Tecnologías de Madrid (CNNT).
- El Centro Nacional de Condiciones de Trabajo de Barcelona (CNCT).
- El Centro Nacional de Medios de Protección de Sevilla (CNMP).
- El Centro Nacional de Verificación de Maquinaria de Bizkaía (CNVM).

2.10.2. Órganos Territoriales.

A. Los Centros de Investigación y Asistencia Técnica: Cuya función era la de coordinación entre los Servicios Centrales y los Gabinetes Técnicos Provinciales en materia de ejecución de programas de ámbito nacional y de prestación de apoyo técnico a los Gabinetes para la Resolución de problemas que excedieran de su capacidad de respuesta. Se establecieron cuatro Centros de Investigación y Asistencia Técnica ubicados en Madrid, Barcelona, Bilbao y Sevilla.

B. Los Gabinetes Técnicos Provinciales: A ellos les incumbía la ejecución de las competencias del Instituto en el ámbito provincial.

2.10.3. Otras consideraciones.

Unido a lo anterior debe indicarse que, por el mismo Decreto Ley del año 1978, el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad del Trabajo, la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo, la Clínica de Enfermedades Profesionales y la Organización de Servicios Médicos de Empresa (OSME), así como los Institutos Territoriales de Higiene y Seguridad en el Trabajo, se incorporaron al Servicio Social de Medicina Preventiva, por lo que el citado Decreto estableció que las funciones de medicina Preventiva-Laboral, debían coordinarse con las de higiene y Seguridad en el Trabajo, a cuyo efecto el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y el Servicio Social de Medicina Preventiva debían actuar en colaboración.

Todo ello llevaba a la necesidad de establecer un Organismo coordinador entre ambas organizaciones, para lo cual se creó una Comisión Técnica, presidida por el Director General de Trabajo y el del Instituto Nacional de la Salud (INSALUD), e integrada por tres representantes de cada uno de los Organismos, la cual debía formular las oportunas propuestas a los Ministros de Trabajo y Seguridad Social y Sanidad y Consumo²⁶⁷.

La labor técnica del INSHT a lo largo de todo su recorrido ha tenido una importancia enorme, como Órgano de referencia en el ámbito Preventivo-Laboral en nuestro país. Su trabajo se ha ido traduciendo en la publicación de un gran número de documentos y de notas técnicas, en la realización de gran número de labores de investigación, de análisis y de asesoramiento técnico, en la confección de estudios estadísticos, en la convocatoria de congresos y en el fomento de la formación tanto de técnicos especializados como de trabajadores en general, entre otras muchas actuaciones. Todo ello supuso un gran avance, de manera que cuando años más tarde se publicó la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, ésta pudo asentarse sobre unas bases enormemente sólidas.

2.11. Los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo

Formalmente los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo aparecen por primera vez en España en el año 1944²⁶⁸, cuando fueron constituidos de forma obligatoria en los centros de trabajo de las industrias químicas, textil, de la madera y afines, papel y cartón, cuero, pieles y cerámica, vidrio y cemento, gas y electricidad y transporte y comunicaciones, siempre que empleasen a 500 trabajadores o más, en los centros de trabajo de las industrias siderometalúrgicas, trabajo del hierro y demás materiales, construcción y reparación de máquinas, aparatos y vehículos, siempre que empleasen 230 o más obreros y en las obras de la industria de la construcción (edificación y obras públicas), siempre que empleasen 250 o más trabajadores.

Asimismo, en las obras o establecimientos anteriormente mencionados que contasen con más de 100 trabajadores, fueran empleadas mujeres o niños o cuando ofreciesen riesgos manifiestos de accidentes o insalubridad, o incluso en industrias distintas a las señaladas, la Dirección General de Trabajo, a iniciativa propia o a propuesta de la Inspección o de la organización sindical de la época, podía acordar su constitución.

²⁶⁷- Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo, disposición adicional tercera, apartado 1.

²⁶⁸- Orden del Ministerio de Trabajo de 21 de septiembre de 1944, sobre creación de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo

No obstante, la Orden Ministerial por la que se crearon estos Comités, también recoge una información sobre la creación de cerca de 300, que por iniciativa del Ministerio de Trabajo y de forma previa a la publicación de la Orden, comenzaron a constituirse a partir del año 1941, como una experiencia llevada a cabo dentro del entorno de las grandes empresas industriales, valorándose este ensayo como muy favorable, por lo que ésta podría ser la fecha de referencia del inicio de su implantación.

La composición que inicialmente se dio a los Comités fue la siguiente:

- Un Presidente: El Director del establecimiento u obra o en su lugar un alto cargo técnico que le representase.
- Un Vicepresidente: Un Ingeniero de Seguridad, designado por la empresa y considerado el más adecuado entre los que ostentasen un título oficial.
- Un Secretario: Un empleado designado por la Dirección de la empresa.
- Un Médico: Designado asimismo por la empresa entre los facultativos de la plantilla y considerado el más adecuado por su especialidad en accidentes de trabajo.
- Dos vocales: Designados por la empresa con la categoría laboral de Contraamaestre u Oficial de la industria o actividad de que se trate.
- El Jefe del "*Grupo de Empresas*" de la organización sindical de educación y descanso, que debía realizar las labores de coordinación entre la empresa y esta organización.

Además de los citados miembros que representarían la composición obligatoria, podrían formar parte de estos Comités un número mayor de vocales. En estos casos, la empresa debía elegir entre las correspondientes ternas propuestas por la organización sindical. Una vez hecha la designación, la empresa debía ponerla en conocimiento de la Inspección de Trabajo, quien tenía la facultad de oponerse, si bien debía justificar su posición.

Los Comités debían reunirse una vez al mes y sus Resoluciones adquirirían carácter ejecutivo una vez tuviesen el refrendo de la empresa. Por otra parte, en aquellas empresas que contasen con más de un centro de trabajo, podrían constituirse otros

comités e incluso llegó a establecerse la figura del Comité “*central*” o Comité “*superior*” que coordinase las actuaciones en estos casos.

Las funciones que se le asignaron a los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo fueron las siguientes:

- *Vigilar el cumplimiento de lo legislado sobre Seguridad e Higiene del Trabajo y, en general, de cuanto se relacionase con estas materias, cuidando de la adopción de los medios y medidas adecuados para proteger la Salud y la vida de los productores.*
- *Efectuar investigaciones sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, practicando en los casos cuya importancia lo requiera, una información en la cual se consignen las causas determinantes y se señalen las medidas oportunas a adoptar para evitar unos y otras.*
- *Llevar estadísticas de los accidentes y enfermedades profesionales, de acuerdo con la Orden de 16 de enero de 1940 y demás disposiciones sobre el particular.*
- *Ocuparse de la organización privada de la lucha contra incendios dentro de la empresa.*
- *Cuidar de los servicios higiénicos y sanitarios en el establecimiento, así como de cuanto se relacionase con los Reconocimientos Médicos del personal.*
- *Lo relativo a la enseñanza, divulgación y propaganda y, en general, cualquier otra misión que se refiera a la Seguridad e Higiene del Trabajo.*

Por último, cada Comité debía enviar una vez al año y antes de 1º de marzo del año siguiente, una copia por duplicado de la memoria resumen de su actividad y de las estadísticas de accidentes, a la Inspección de Trabajo de la provincia, quien debía reservarse un ejemplar y enviar el otro a la Sección de Prevención de Accidentes e Higiene del Trabajo del Ministerio de Trabajo.

De todo lo anterior se desprende, que el diseño de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo en sus inicios estuvo claramente marcado por el rígido entorno sociopolítico del momento, y se asentó, en una idea de proteccionismo dirigido desde las cúpulas organizativas políticas y empresariales, sin la participación real de los protagonistas, relegándoles a meros a sujetos pasivos. Por otra parte, la enorme

presencia de la empresa en el proceso de elección de sus componentes, en el control de su funcionamiento y en la toma de decisiones, unido a todo ello a unas funciones que podrían catalogarse en el mejor de los casos de muy generales o imprecisas, hicieron que su funcionamiento fuera muy ineficaz en la práctica, cuando no meramente formal.

No obstante debe indicarse que, pese a ello, la decisión de su constitución e implantación supuso un enorme avance, a la vista del momento histórico en el que produjo, creando además un precedente que se mantuvo en el tiempo, lo que permitió poder seguir evolucionado. Todo ello fue debido fundamentalmente, a la estructura que se estableció desde la Administración alrededor de los Comités y de su operativa, lo que permitió que, de una u otra manera, continuasen su andadura sobre estas bases, aunque la mayoría de las veces su funcionamiento estuvo marcado más por la forma que por el fondo.

Así las cosas, en el año 1971 se publica la OGSHT, que no sólo recogió un cambio trascendental en la filosofía de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, sino también en su misión y objetivos. A ello se unió a la publicación en el mismo día, del Real Decreto²⁶⁹ que reguló su constitución y sus funciones que, según esta nueva normativa, debían formarse en todas las empresas y centros de trabajo que contasen con más de cien trabajadores, o cuando sin alcanzar este número, por la especial peligrosidad de las actividades que realizasen, así lo ordenase el Ministerio de Trabajo. Asimismo se incluía una nueva estructuración que, aunque todavía muy incipiente, respondía a criterios más desarrollados y más adaptados al concepto de participación de los trabajadores. Debe tenerse en cuenta, que el núcleo del marco sociopolítico en el que se desarrollaron estas normas, prácticamente no había experimentado cambio alguno, al menos de manera oficial.

A partir de ese momento, los nuevos Comités debían establecerse de acuerdo a la siguiente composición:

- *Un Presidente de libre designación por el empresario.*
- *El Técnico de mayor grado especialista en Seguridad del Trabajo y el Jefe del Servicio Médico de Empresa, propio o mancomunado, en uno de los cuales por decisión del empresario, debía recaer la Vicepresidencia del Comité.*

²⁶⁹- Decreto 432/1971, de 11 de marzo, por el que se regulan la constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

- *El Ayudante Técnico Sanitario más calificado en la plantilla de la empresa.*
- *El Jefe del equipo o de la brigada de seguridad.*
- *Tres miembros en las empresas que ocupasen hasta quinientos trabajadores; cuatro, en las que tuviesen de quinientos uno a mil y cinco, en las de más de mil, todos los cuales serán designados por mayoría del Jurado de Empresa, y a falta de éste, por la Organización Sindical, entre el personal de la empresa con categoría profesional mínima de especialista o asimilado y que hubiesen seguido un curso de Seguridad e Higiene o poseyeran preparación adecuada en estas materias.*
- *Un secretario con voz y voto, designado por la Dirección de la Empresa entre los empleados administrativos de la misma.*

En esta nueva composición, aunque se observa que la Empresa continua manteniendo un control absoluto del Comité, sin embargo se da entrada a un número de trabajadores en función del número de empleados de la plantilla, con lo que al menos podían hacer presentes sus opiniones, su experiencia y su visión sobre las condiciones en las que se desarrollaban los trabajos en la empresa. Con el paso del tiempo y utilizando otros mecanismos que mejoraron la norma, como el de la negociación colectiva, algunos Comités llegaron a ser paritarios aunque con algunos matices, como pueda ser el establecimiento del voto de calidad del Presidente. El ejemplo más claro en este sentido es el caso de la empresa Telefónica (antigua Compañía Telefónica Nacional de España), que asimismo en posteriores negociaciones llegó a eliminar este voto de calidad.

Las nuevas funciones que se asignaron a los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, mucho más desarrolladas y extensas que las recogidas en la anterior normativa, fueron las siguientes:

1. *Promover la observancia de las disposiciones vigentes para la prevención de los riesgos profesionales.*
2. *Informar sobre el contenido de las Normas de Seguridad e Higiene que deban figurar en el Reglamento de Régimen Interior de la empresa.*

3. *Realizar visitas tanto a los lugares de trabajo como a los servicios y dependencias establecidos para los trabajadores de la empresa para conocer las condiciones relativas al orden, limpieza, ambiente, instalaciones, máquinas, herramientas y procesos laborales, y constatar los riesgos que pudieran afectar a la vida o Salud de los Trabajadores e informar de los defectos y peligros que adviertan a la Dirección de la Empresa, a la que propondrían, en su caso, la adopción de las medidas preventivas necesarias y cualesquiera otras que considere oportunas.*
 4. *Interesar la práctica de Reconocimientos Médicos a los trabajadores de la empresa, conforme a lo dispuesto en las disposiciones vigentes.*
 5. *Velar por la eficaz organización de la lucha contra incendios en el seno de la empresa.*
 6. *Conocer las investigaciones realizadas por los Técnicos de la Empresa sobre los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que en ella se produzcan.*
 7. *Investigar las causas de los accidentes y de las enfermedades profesionales producidas en la Empresa con objeto de evitar unas y otras, y en los casos graves y especiales practicar las informaciones correspondientes, cuyos resultados dará a conocer el Director de la Empresa al Jurado y a la Inspección Provincial de Trabajo.*
 8. *Cuidar de que todos los trabajadores recibieran una formación adecuada en materias de Seguridad e Higiene, y fomentar la colaboración de los mismos en la práctica y observancia de las medidas preventivas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*
 9. *Cooperar a la realización y desarrollo de programas y campañas de Seguridad e Higiene del Trabajo en la Empresa, de acuerdo con las orientaciones y directrices del Plan Nacional, y ponderar los resultados obtenidos en cada caso.*
 10. *Promover la enseñanza, divulgación y propaganda de la Seguridad e Higiene mediante cursillos y conferencias al personal de la empresa, bien directamente o a través de Instituciones oficiales o sindicales especializadas; la colocación de carteles y avisos de seguridad y la celebración de concursos sobre temas y cuestiones relativos a dicho orden de materias.*
-

11. Proponer la concesión de recompensas al personal que se distinguiese por su comportamiento, sugerencias o intervención en actos meritorios, así como la imposición de sanciones a quienes incumplan Normas e instrucciones sobre Seguridad e Higiene de obligada observancia en el seno de la empresa.

Los Comités debían reunirse de forma ordinaria con una periodicidad mensual y con un orden del día preestablecido, dejando constancia de estas reuniones en un acta de la sesión, de la que debían remitir una copia al Jurado de Empresa. No obstante podrían realizarse reuniones extraordinarias convocadas por su Presidente por libre iniciativa o a petición fundada de tres o más de sus componentes.

Asimismo debían reunirse cada seis meses, bajo la presidencia del Director de la Empresa, con la asistencia de los Técnicos, Médicos y mandos intermedios de la misma. En esta reunión debía hacerse un examen del conjunto de los casos de accidentes y enfermedades profesionales ocurridos en el semestre anterior, así como de los datos técnicos correspondientes a unos y otras, de las medidas de prevención adoptadas, de los resultados obtenidos, y, en su caso, de la asistencia prestada por los servicios sanitarios de la empresa. Igualmente se deliberaría sobre las distintas cuestiones de Seguridad e Higiene propuestas por los asistentes a la reunión, de la que se extendería el acta correspondiente, copia de la cual se debía remitirse al Delegado de Trabajo.

Entre sus obligaciones se encontraban las de informar mensualmente del desarrollo de sus actividades al Delegado de Trabajo, a través de una nota informativa, o la de redactar una Memoria anual sobre las actividades que hubieren realizado, de la cual, antes del 1 de marzo de cada año, debían enviar un ejemplar al Consejo Provincial de Seguridad e Higiene y dos a la inspección Provincial de Trabajo, aspecto ya recogido en la anterior normativa del año 1944.

El último paso en la evolución de este foro de participación de empresarios y trabajadores, en las cuestiones relacionadas con la Prevención de los Riesgos en el Trabajo, se produjo en el año 1995 con la publicación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en la se definen los Comités de Seguridad y Salud y se fijan

nuevas directrices adaptadas al entorno emanado tanto de la Constitución, como de los compromisos nacionales e internacionales adquiridos por España, estableciendo cambios estructurales derivados de este nuevo marco legal, tal como se recogerá en el capítulo 5, dedicado al análisis del contexto Preventivo-Laboral en el que se desenvuelve actualmente nuestro país a partir de la publicación de esta Ley, punto 2.1.1.5.1.

APARTADO II:

**SOBRE EL ENTORNO ACTUAL EN MATERIA
PREVENTIVA-LABORAL EN ESPAÑA.**

Capítulo 4:

**INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO
INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO
PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.**

Capítulo 4:

INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

España ha asumido un conjunto de obligaciones con distintos Organismos Internacionales, dentro de unos foros con los que nos une una íntima relación, entre los que, por su importancia, destacan la Unión Europea y las Naciones Unidas, bien como ocurre en el primer caso, porque forman parte del entorno en el que nos encontramos integrados o bien como sucede en el segundo, porque nuestro país se encuentra directamente implicado, a través de un conjunto de acuerdos y compromisos específicos adquiridos, relacionados directa o indirectamente con las condiciones del trabajo y la Salud.

1. Instrumentos relacionados con el entorno europeo.

Dentro del amplio espacio cultural y económico que identificamos como Europa, se han ido creando mecanismos de carácter social, que han tenido una gran influencia en el diseño de las políticas que, en este terreno, han llevado a cabo los países de forma individual unas veces y otras, han sido directamente asumidos de forma colectiva por las organizaciones en las que se han integrado algunos Estados, si bien es verdad que, en diversas ocasiones, se han hecho evidentes diferentes objeciones o particularidades y no pocas reservas.

En línea con lo indicado, la actual Unión Europea, desde sus orígenes, ha prestado una especial atención a la prevención de los riesgos en el entorno laboral, definiendo y aplicando políticas que han ido desarrollándose paso a paso. De forma extractada podría indicarse, que ya en el año 1951 el "*Tratado de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*" (CECA)²⁷⁰, encomendó a la Comisión el encargo de fomentar la investigación técnica y económica relacionada con la Seguridad en el Trabajo en las industrias relacionadas con la producción y el desarrollo del consumo del carbón y del acero. Posteriormente en el año 1957 se firmó el "*Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea*" (TCCEE)²⁷¹, "*Mercado Común Europeo*", que incluyó entre sus contenidos la promoción de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, la protección contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y la

²⁷⁰- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París el 18 de abril de 1951. Artículo 55.1.

²⁷¹- Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma el día 25 de marzo del año 1957. Artículos 100, 117, 118 y 235

higiene en el trabajo, que debía llevarse a cabo a través de los mecanismos recogidos en el propio Tratado que más adelante pasó a denominarse “*Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea*” (TCE) y posteriormente “*Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*” (TFUE), manteniendo en su articulado los mismos objetivos preventivos²⁷².

Conjuntamente con este acuerdo se firmó el Tratado EURATOM²⁷³, en el que se recogió igual preocupación sobre los peligros derivados de las radiaciones ionizantes y la necesidad de establecer una protección sanitaria, definiendo unas Normas básicas tanto para los trabajadores como para la población en general.

En el año 1965 se llevó a cabo la integración de los Tratados de la CECA, CEE y EUROATOM²⁷⁴ y más adelante la creación de la EUROFOUND, en el año 1975, contribuyó de forma notable a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo en todos sus aspectos. Posteriormente la promoción y mejora del medio de trabajo y la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, quedó recogida en el “*Acta Única Europea*” firmada los días 17 y 28 de febrero del año 1986 en Luxemburgo y la Haya (Países Bajos) respectivamente.

Con la firma del Tratado de la Unión Europea (TUE) el día 7 de febrero del año 1992 en Maastricht (Países Bajos), se reafirmó la adhesión tanto a la Carta Social Europea, como a la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores y se redactó un Protocolo²⁷⁵ sobre Política Social, que se incluyó como anexo al propio Tratado, en el que se recogieron expresamente los aspectos relacionados con la Seguridad y Salud en el Trabajo. No obstante debe indicarse, que este Protocolo no fue firmado por el Reino Unido, por lo que el compromiso solo alcanzó al resto de los once miembros firmantes, de los doce que en ese momento formaban la Unión Europea.

Este importante aspecto fue abordado en el posterior Tratado de Ámsterdam, firmado el día 2 de octubre del año 1997 durante el desarrollo del “*Cuarto Programa de Acción de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo*” (1996-2000), al que más adelante se dedicará el punto 1.2.5 del capítulo 8, que partió de la base de confirmar, como en anteriores ocasiones, tanto la adhesión a los derechos sociales fundamentales

272- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) – versión consolidada. Artículo 153 (antiguo artículo 137 TCE).

273- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (CEEa) o EURATOM, firmado en Roma el día 25 de marzo del año 1957. Artículos 30 y 33.

274- Tratado de Bruselas del día 8 de abril de 1965.

275- Protocolo Nº 14 del Tratado de Maastricht, artículos 1 y 2.

recogidos tanto en la Carta Social Europea, como en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, y en el que se abrió un nuevo mecanismo para conseguir un cierto nivel en la cohesión de las políticas sociales y laborales en todos los Estados miembros. El procedimiento adoptado fue el de derogar el Protocolo sobre la Política Social y el Acuerdo sobre la Política Social adjunto al mismo²⁷⁶ firmados en Maastricht, e introducir un nuevo Título sobre empleo y un acuerdo sobre Política Social, unido todo ello a la decisión de dejar en el ámbito del Parlamento Europeo en codecisión con el Consejo, la aprobación de las Directivas que sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, lo que facilitó la firma del Reino Unido y la posterior integración de los aspectos sociales en la versión consolidada del Tratado de la Unión Europea²⁷⁷, y entre ellos los relativos a la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Debe indicarse que, como ya ha quedado recogido en los capítulos anteriores, durante todo este proceso se fue tejiendo un enorme catálogo de iniciativas y de normas, que poco a poco y especialmente desde el año 1986, con la adopción del Acta Única Europea que introdujo modificaciones al Tratado de Roma²⁷⁸, han ido dirigidas a crear “*más y mejores puestos de trabajo*”, objetivo que posteriormente fue fijado por la Unión en el Consejo Europeo de Lisboa de marzo del año 2000 y posteriormente corroborado en el Consejo Europeo de Niza, celebrado en el mes de diciembre del mismo año, especialmente con la aprobación de la “*Agenda Social Europea*”²⁷⁹. Por último debe indicarse, que en el Tratado de Lisboa²⁸⁰ se consolidaron las políticas en materia de Salud y Seguridad llevadas a cabo con anterioridad, especialmente en lo que se refiere a la legislación de la Unión en este terreno.

A todo lo anterior debe unirse la colaboración activa que, desde las Instituciones tanto comunitarias como de los Estados miembros, tradicionalmente se ha prestado a las Agencias dependientes de las Naciones Unidas OIT y OMS, con una implicación directa en los distintos programas impulsados desde estas Agencias. Por otra parte los esfuerzos de cooperación se han extendido a otros ámbitos regionales²⁸¹,

276- Tratado de Ámsterdam de 2 de octubre de 1997, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos. Artículo 2, apartado 58. Quedan derogados el Protocolo sobre la política social y el Acuerdo sobre la política social adjunto al mismo.

277- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea – versión consolidada. Título XI, artículo 136 y 137, apartados a y b.

278- Artículos como el 100A y 118A (actual 137 TCE), añadidos al Tratado de Roma, por el Acta única.

279- Agenda Social Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Niza de 7, 8 y 9 de diciembre del año 2000. (DO C 157, de 30 de mayo de 2001).

280- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007. (DO C 306 de 17.12.2007, p. 1/271).

281- Comunicación de la Comisión - Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: “*Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. /* COM/2002/0118 final */. Apartado 3.5.

especialmente en el terreno relacionado con el comercio de mercancías y la aplicación de la normativa europea, cooperación que se ha desplegado desde el entorno mediterráneo, a otros ámbitos situados en el continente americano o en el continente asiático. Ejemplo de ello son las colaboraciones con los países integrados en grandes bloques económicos a través de Tratados específicos, tales como los pertenecientes a la NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), al MERCOSUR (*Mercado Común del Sur*), o a la ASEAN (*Association of Southeast Asian Nations*), extendiéndose al Pacto Transatlántico con los Estados Unidos (EE.UU.) o a las conferencias bilaterales UE/EE.UU. de periodicidad bianual. Así, la Unión ha mostrado una particular preocupación en este sentido y la muestra más palpable del interés en este terreno de colaboración internacional, es que quedó reflejado en el contenido de la “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2002-2006)*”, en un punto específico de actuación²⁸², como se recoge más adelante en el punto 1.3.1 del capítulo 8.

Por último y unido a todo lo anterior debe indicarse, que lo que hoy conocemos como Unión Europea, en lo que se refiere a políticas sociales, ha ido construyéndose a partir no solamente de las correspondientes Directivas, Reglamentos y Decisiones, que se mencionan a lo largo del presente trabajo, sino que toda esta labor se ha soportado en un conjunto de importantes instrumentos, dirigidos al establecimiento de principios unas veces y otras de controles y de vías de información y de asesoramiento, ante los que es necesario detenerse a la vista de su importancia e influencia.

1.1. Documentos básicos de referencia.

La labor desarrollada en el área Preventiva-Laboral dentro de lo que hoy reconocemos como el ámbito europeo, ha estado acompañada y condicionada por un importante grupo de iniciativas plasmadas en un conjunto de documentos, íntimamente relacionados con los derechos fundamentales y con el establecimiento de las políticas sociales, que han ido elaborándose a lo largo de las distintas etapas que han conformado su evolución, definiendo de forma paulatina un entorno propio e identificativo. De ellos a continuación se analizarán de forma sintética los más significativos.

282- “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2002-2006)*”. Apartado 13, (Desarrollo de la cooperación internacional).

1.1.1. El Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales.

Debe comenzarse indicando que, a pesar de no ser un instrumento propio y exclusivo de los países que integran la Unión Europea, la Unión estableció en el año 2007 su adhesión a este Convenio²⁸³ sin modificar las competencias que tenía definidas en los Tratados, lo que representó un gran avance en la cohesión de los compromisos adquiridos por los países integrantes en este campo.

El Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, también conocido como Convención Europea de Derechos Humanos, fue redactado inspirándose en la Declaración Universal de Derechos Humanos de la ONU. En él se recogió por primera vez un compromiso colectivo de un grupo de países europeos con los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, siendo la base sobre la que posteriormente se fue asentando toda la legislación social en el ámbito europeo. Su firma se llevó a cabo en Roma el día 4 de noviembre de 1950, por los Estados miembros que en ese momento componían el Consejo de Europa²⁸⁴, y entró en vigor posteriormente en el día 3 de septiembre del año 1953.

Debe destacarse, entre el conjunto de sus importantes contenidos, la creación, en su título II (artículos 19 a 51), del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, como Órgano Jurisdiccional Supranacional. A este Tribunal, cuya sede se fijó en la ciudad francesa de Estrasburgo, se le asignaron las competencias de velar por el cumplimiento de los contenidos del Convenio, así como de sus posteriores Protocolos Adicionales. Debe indicarse, que el Convenio establece la posibilidad de que los Estados firmantes puedan establecer reservas a los contenidos del articulado, pero éstas no podrían ser en ningún caso de carácter general, debiendo tener un carácter puntual y realizarse sobre artículos concretos.

La firma de este Convenio por España se llevó a cabo el día 24 de noviembre del año 1977 y su posterior ratificación se produjo el día 26 de septiembre del año 1979²⁸⁵,

283- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, artículo 6, punto 2.

284- El Estatuto del Consejo Europeo fue asumido por el Tratado de Londres el 5 de mayo de 1949, con la firma de los siguientes Estados: Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Reino Unido, a los que se unen Irlanda, Italia, Dinamarca, Noruega y Suecia. Perseguía una unión más estrecha y un mayor entendimiento entre los países europeos, que debería traducirse por medio de acuerdos en los campos económico, social, cultural, científico, jurídico y administrativo, sobre la base del cumplimiento de los Derechos Humanos y de un conjunto de libertades consideradas como fundamentales.

285- Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Jefatura del Estado. B.O.E. Nº 243, de 10 de octubre de 1979.

entrando en vigor el día 4 de octubre del mismo año, de manera que nuestro país asumió desde ese momento sus contenidos con dos reservas: La primera tiene que ver con los contenidos de los artículos 5 y 6, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas y la segunda con el artículo 11, en lo que se refiere a las excepciones contempladas en la Constitución Española, sobre el derecho a sindicación y al ejercicio de huelga en las Fuerzas y Cuerpos armados y a la prohibición pertenecer a partidos políticos o a sindicatos de los Jueces, Magistrados y Fiscales en servicio activo.

Este importante Convenio, cuya aceptación ha ido extendiéndose a la mayoría de los países europeos, ha sufrido con el tiempo distintas reformas en profundidad, a través de la publicación de diferentes Protocolos, que han ido afectando por una parte a sus estructuras de funcionamiento y por otra a sus contenidos, dirigidas a reconocer nuevos derechos y libertades y a mejorar las garantías de control, que una vez establecidos deben ser asumidos por los Estados firmantes. Entre ellas cabe destacar la llevada a cabo en el año 1994 de conformidad con el Protocolo nº 11, que entró en vigor el día 1 de noviembre del año 1998²⁸⁶, sobre la reestructuración de los mecanismos de control establecidos en el Convenio, y la correspondiente al año 2004 de acuerdo al Protocolo Nº 14, por el que se modifica el mecanismo de control establecido por el Convenio, ambos ratificados por nuestro país^{287 y 288}.

Por último debe indicarse, como complemento a lo ya recogido al inicio del presente punto, que la Unión Europea, en el Tratado de Lisboa firmado el día 13 de diciembre del año 2007, estableció lo siguiente²⁸⁹:

“La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

286- Contenido del texto sobre “Reservas y declaraciones”, incluido en el Convenio europeo de Derechos Humanos revisado en conformidad con el Protocolo Nº 11: “El texto del Convenio fue modificado de conformidad con las disposiciones del Protocolo nº 3 (STE Nº 45), entrado en vigor el 21 de septiembre de 1970, del Protocolo Nº 5 (STE nº 55), entrado en vigor el 20 de diciembre de 1971 y del Protocolo nº 8 (STE Nº 118), entrado en vigor el 1 de enero de 1990. Incluía asimismo el texto del Protocolo Nº 2 (STE Nº 44) que, de conformidad a su artículo 5, párrafo 3, formaba parte integrante del Convenio desde su entrada en vigor el 21 de septiembre de 1970. Todas las disposiciones modificadas o añadidas por dichos Protocolos son sustituidas por el Protocolo Nº 11 (STE Nº 155), a partir de la fecha de su entrada en vigor el 1 de noviembre de 1998. A partir de esa fecha, el Protocolo Nº 9 (STE Nº 140), entrado en vigor el 1 de octubre de 1994, queda derogado”.

287- Instrumento de Ratificación del Protocolo Nº 11 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales relativo a la reestructuración del mecanismo de control establecido por Convenio, hecho en Estrasburgo el 11 de mayo de 1994. (B.O.E Nº. 152 de 26 junio 1998).

288- Instrumento de Ratificación del Protocolo Nº 14 al Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, por el que se modifica el mecanismo de control del Convenio, hecho en Estrasburgo el 13 de mayo de 2004. (B.O.E. Nº. 130 de 28 de Mayo de 2010).

289- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea. Artículo 6, apartados 2 y 3.

Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales”.

La adhesión al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, se hizo efectiva a través de la posterior redacción del Protocolo²⁹⁰ N° 8, redactado sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, en el que se establece que las disposiciones que se recogen en sus tres artículos se incorporarán como un anexo a estos Tratados, por lo que a partir de ese momento se incorporaron al derecho europeo, quedando obligados al cumplimiento de sus contenidos los Estados miembros.

1.1.2. Las Cartas Europeas relacionadas con los derechos sociales.

A lo largo de la historia de lo que se ha dado en denominar el proyecto común europeo, se han redactado tres Cartas relacionadas con los derechos sociales que, como se extraerá del contenido del presente punto, son un buen ejemplo de los intentos por avanzar en este campo dentro del contexto europeo y de las complicaciones que conlleva este intento, debidas sobre todo a las resistencias de los Estados por adaptar sus legislaciones sociales, a un entorno común basado en el progreso de estos derechos.

Aún así, su redacción representa un logro en sí misma, dado que permite que se configuren como un punto de referencia, tanto para avanzar en ulteriores proyectos, como para acogerse a su contenido en el desarrollo de nuevas directrices tomándolas como punto de referencia, que unas veces se han traducido en la firma de documentos preceptivos y otras en Normas de obligado cumplimiento, a través de su transposición al Ordenamiento Jurídico de los Estados miembros.

1.1.2.1. La Carta Social Europea.

Después del Convenio Europeo para la Salvaguardia de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, esta Carta se redactó con la aspiración de ser el documento más importante, en cuanto a derechos civiles se refiere dentro del ámbito europeo. Su

290- Protocolo N° 8, sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. (Publicado en el DOUE N° 306 de 17 de diciembre de 2007).

presentación se llevó a cabo en el día 18 de octubre del año 1961 en la ciudad de Turín (Italia), conteniendo diecinueve derechos iniciales, que más adelante fueron incrementados en otros cuatro en el año 1988, a través de la adopción de un nuevo Protocolo Adicional. Posteriormente, en el año 1996, el documento fue modificado y sustituido por un nuevo texto, en el que se incluyeron un total de treinta y un derechos sociales, dando lugar a lo que a partir de ese momento se conoce como “*Carta Social Europea Revisada*”.

En lo que se refiere al ámbito que corresponde al presente trabajo, y entre los derechos incluidos en la Carta, cabe destacar el derecho a la Seguridad e Higiene en el Trabajo, recogido en el artículo 6 y el derecho a la Protección de la Salud, recogido en el artículo 11. Para hacerlos efectivos, la Carta recoge el compromiso de las Partes Contratantes de promulgar Reglamentos referidos a la Seguridad e Higiene en el Trabajo, controlando su aplicación a través del establecimiento de las medidas que correspondan y, en cuanto a la Salud se refiere, el compromiso de eliminar, en lo posible, las causas de una Salud deficiente. Lógicamente el ámbito laboral se encuentra afectado por este compromiso.

Unido a lo anterior debe resaltarse que, en los contenidos de la Carta, se establece de forma tácita un principio de participación a través de la consulta, cuando proceda, de las organizaciones de empleadores y trabajadores, siendo éste un importante aspecto que, a partir de este momento, ha estado siempre presente en posteriores documentos relevantes, como es el caso de la Directiva “*Marco*”.

La adhesión a Carta Social Europea, aunque tiene un carácter vinculante, deja en manos de los Estados un cierto margen de discrecionalidad. Éste es un importante aspecto a resaltar, dado que si bien en otros Tratados se admite la posibilidad de establecer ciertas reservas a sus contenidos, en este caso esta posibilidad va más allá. Así, las condiciones iniciales establecidas para los Estados firmantes, se concretaban en la aceptación de al menos cinco de los siete artículos que constituyen el llamado “*núcleo duro*”²⁹¹, así como otro número de artículos no inferior a diez ó de cuarenta y cinco párrafos, recogidos dentro de la Parte II de su articulado, aunque quedaban obligados a considerar al resto como principios a asumir en un futuro.

²⁹¹- Derecho al trabajo (artículo 1), derecho sindical (artículo 5), derecho de negociación colectiva (artículo 6), derecho a la Seguridad Social (artículo 12), derecho a la asistencia social y médica (artículo 13), derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica (artículo 16) y derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia (artículo 19).

Posteriormente con la ampliación de la Carta que dio lugar a la “*Carta Social Europea Revisada*”, el articulado del denominado “*núcleo duro*” pasó a ser de siete a nueve²⁹² y variaron las condiciones de adhesión al Tratado, de manera que a partir de este momento deberían asumirse al menos 6 de los 9 artículos encuadrados en el nuevo “*núcleo duro*”, quedando los Estados obligados a comprometerse con otros dieciséis artículos adicionales o en su caso con otros sesenta y tres párrafos numerados, sin menoscabo de los compromisos ya adquiridos, tanto por la Carta anterior como por los contenidos del Protocolo Adicional. Esta particularidad, si bien siempre ha respondido al propósito de integrar en este proyecto el mayor número de adhesiones, facilitando en la medida de lo posible su adaptación a cada Ordenamiento Jurídico, permite establecer un espacio indefinido en el que, cada Estado, de alguna manera marca la consideración que da a ciertos derechos, jerarquizando su importancia o sometiéndola a unos criterios particulares, no siempre en la línea de los objetivos que se persiguen, por lo que, aunque se mantiene un alto porcentaje de principios comunes, las diferencias establecidas por cada Estado han dado lugar a una cierta disparidad.

Todo ello unido a la particularidad de que el incumplimiento de cualquiera de los compromisos, no da lugar a la intervención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, sino a la del Comité Europeo de Derechos Sociales, cuyos Dictámenes solo tienen el carácter de recomendación, no ha redundado en la fortaleza de la imagen de la Carta ni del cumplimiento de los objetivos que pretende cubrir, lo que ha llevado a tomar diferentes iniciativas dirigidas a reconducir esta situación, entre las que se encuentra la exigencia del cumplimiento de la obligación de los Estados de las Partes Contratantes, de informar bienalmente al Secretario General del Consejo de Europa, sobre la aplicación de las disposiciones de la Parte II de la Carta que hubieren aceptado, así como de la obligación de informar periódicamente a este Secretario General, a petición del Comité de Ministros:

*“...sobre las disposiciones de la Parte II de la Carta que aquéllas no hubieren aceptado en el momento de su ratificación o aprobación, o en una notificación posterior...”*²⁹³,

292- Derecho al trabajo (artículo 1), derecho sindical (artículo 5), derecho de negociación colectiva (artículo 6), derecho de los niños y adolescentes a protección (artículo 7), derecho a la Seguridad Social (artículo 12), derecho a la asistencia social y médica (artículo 13), derecho de la familia a una protección social, jurídica y económica (artículo 16) y derecho de los trabajadores migrantes y sus familias a protección y asistencia (artículo 19) y derecho a la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y de profesión, sin discriminación por razón del sexo (artículo 20).

293- Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961. Parte IV, artículo 21 (Informes sobre las disposiciones aceptadas) y artículo 22 (Informes sobre las disposiciones que no hubieren sido aceptadas).

Del contenido de esta obligación, se han desprendido diversas notificaciones sobre incumplimientos dirigidas a los diferentes Estados, entre los que se encuentra España.

Nuestro país firmó en la Carta Social Europea de 1961 el día 27 de abril del año 1978, y posteriormente fue ratificada el día 29 de abril del año 1980²⁹⁴, entrando en vigor el día 5 de junio del mismo año, pasando a partir de ese momento a formar parte del Ordenamiento Jurídico español la totalidad de los contenidos de la Carta, con las restricciones recogidas en el documento de ratificación²⁹⁵, a las que debe añadirse una posterior denuncia del año 1991 al artículo 8.4.b²⁹⁶. Más adelante España firmó el día 5 de mayo de 1988 el Protocolo Adicional del año 1988²⁹⁷, que fue ratificado el día 7 de enero del año 2000, entrando en vigor el día 23 de febrero del mismo año. No obstante, desde esa fecha nuestro país no se ha incorporado a ninguno de los procesos posteriores relacionados con la evolución de la Carta, por lo que no ha ratificado ni el Protocolo del año 1995²⁹⁸ ni la “*Carta Social Europea Revisada*” del año 1996.

Como complemento a lo recogido con anterioridad debe indicarse que, como ha podido observarse, la gran flexibilidad establecida para la asunción de esta Carta y para el cumplimiento de sus contenidos, permite a las Partes Contratantes mantener una situación, que dista mucho de las exigencias contenidas en otros Tratados dentro del mismo entorno político, cuyos aspectos obligatorios son más precisos y homogéneos, y en los que las Resoluciones de los instrumentos de control tienen una mayor capacidad vinculante, lo que desafortunadamente ha redundado en un deterioro de la imagen y de la importancia de este documento, y de la voluntad política de los Estados de asumir compromisos relacionados con las cuestiones sociales. No obstante, no puede negarse la influencia que tiene como elemento de referencia, al que se han remitido y continúan remitiéndose otros documentos y normativas relacionadas, tanto en el ámbito internacional europeo como nacional, dado que sus contenidos forman parte de un Tratado formal, a cuyo cumplimiento, en la medida descrita, se encuentran obligados los Estados firmantes.

294- Instrumento de Ratificación de 29 de abril de 1980, de la Carta Social Europea, hecha en Turín de 18 de octubre de 1961. B.O.E. Nº. 153, de 26 de junio de 1980.

295- Las restricciones se refieren al derecho sindical y al derecho de negociación colectiva indicada en su declaración.

296- Denuncia efectuada por España al artículo 8.4.b, por el que se prohíbe el empleo femenino en trabajos subterráneos de minería y en cualesquiera otros que no sean adecuados para la mujer por su carácter peligroso, penoso e insalubre, que surtió efecto para España a partir del 5 de junio de 1991 (B.O.E. 10 mayo 1991).

297- Instrumento de Ratificación por parte de España del Protocolo Adicional a la Carta Social Europea, hecho en Estrasburgo el 5 de mayo de 1988. B.O.E. Nº. 99, de 25 de abril de 2000.

298- Protocolo adicional a la carta social europea que prevé un sistema de reclamaciones colectivas.- (Adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 22 de junio de 1995 y Abierto a la firma 9 de noviembre de 1995).

1.1.2.2. La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores.

Los antecedentes de este documento se remontan a la firma del Tratado de la Comunidad Económica Europea (CEE), en el que se recoge una necesidad planteada por los Estados, en el sentido de que los aspectos sociales estuvieran incluidos entre los elementos distintivos, del nuevo marco de relaciones que se establecía con el mercado único. Así, en su preámbulo se recoge la declaración de los signatarios, en la que sobre las bases de establecer una unión más estrecha entre los pueblos, se mostraban decididos a:

“...asegurar mediante una acción común, el progreso económico y social de sus respectivos países, eliminando las barreras que dividen Europa...” y a “...tener como fin esencial de sus esfuerzos la constante mejora de las condiciones de vida y de trabajo de sus pueblos”.

No obstante debe indicarse que, en un principio, los derechos sociales no parecieron quedar incluidos entre las prioridades de la nueva construcción europea, que centró más sus preocupaciones en la creación del mercado único. Sin embargo, este aspecto fue poco a poco conformándose como una necesidad latente dentro de los distintos foros europeos, bajo el convencimiento de que no había sido abordada con la importancia que merecía. Esta preocupación quedó reflejada en el artículo 117 del Tratado CEE (Acta Única) y en las conclusiones de los Consejos Europeos de Hannover y de Rodas, y particularmente en el de Madrid que estableciendo que:

“...en el marco de la construcción del mercado único europeo, es conveniente otorgar a los aspectos sociales la misma importancia que a los aspectos económicos y que, por consiguiente, deben ser desarrollados de forma equilibrada...”.

Así las cosas y llegado el año 1988, el presidente de la Comisión Europea (CE) Jacques Delors, en el Congreso de la Confederación Europea de Sindicatos, celebrado en Estocolmo en el mes de mayo, contrajo el compromiso de establecer un “Zócalo” mínimo de derechos sociales en la línea marcada por la “Carta Social Europea” y posteriormente el Consejo Europeo, con ocasión de su cumbre celebrada en la ciudad alemana de Hannover en los días 27 y 28 de Junio del mismo año, puso de relieve asimismo la importancia de avanzar en los aspectos sociales.

Todo ello se tradujo en un posterior encargo de la Comisión Europea al Comité Económico y Social Europeo, el día 9 de noviembre del año 1988, en el sentido de llevar a cabo un estudio, dirigido a establecer las bases sobre una posible "*Carta Comunitaria de Derechos Sociales Fundamentales*", que concluyo con un primer Dictamen presentado 22 día de febrero del año 1989, en el que se recogía

"...la necesidad de fomentar la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, permitiendo su equiparación por la vía del progreso..."

aspecto que posteriormente fue asimismo recogido por el Parlamento Europeo en el mismo año 1989, los días 1 de marzo, 14 de septiembre y de 22 de noviembre, estableciendo Resoluciones en el mismo sentido.

El encargo realizado al Comité Económico y Social Europeo, concluyo con la publicación de sus conclusiones el día 2 de octubre del año 1989 y tuvieron su continuación en la presentación del proyecto de la "*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*" el siguiente día 30 del mismo mes, que se presentó acompañado de un "*Plan de Acción*". Como consecuencia el Consejo Europeo, en su Cumbre de Estrasburgo celebrada el día 9 de Diciembre del año 1989, aprobó los contenidos de esta Carta en forma de declaración, en la que, además del derecho a la protección de la Salud y la Seguridad en el Lugar de Trabajo, incluido en el artículo 19, se recogió otro amplio catálogo de derechos, entre los que, por tener una mayor o menor relación con el campo Preventivo-Laboral, cabe destacar los relativos a:

- La mejora de las condiciones de vida y de trabajo (artículos 7 a 9).
- La formación profesional (artículo 15).
- La igualdad de trato entre hombres y mujeres (artículo 16).
- La información, consulta y participación de los trabajadores (artículos 17 y 18).
- La protección de los niños y de los adolescentes (artículo 20 a 23).
- Los minusválidos (artículo 26).

Debe indicarse, que inicialmente solo se adhirieron a la Carta 11 Estados miembros, de los 12 que en ese momento integraban las Comunidades Europeas, retrasándose la firma por el Reino Unido hasta el año 1998. Esta circunstancia no dejo de representar

un revés importante, restando en su momento gran parte de la importancia que debía haber tenido este documento, que quedó relegado a una declaración de intenciones. No obstante, posteriormente volvió a adquirir una cierta relevancia, tanto con las sucesivas adhesiones recogidas en los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam en los años 1992 y 1997 respectivamente, como con su inclusión en la redacción del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, revisado el 8 de noviembre del año 2001 y vigente hasta el día 1 de diciembre del año 2009, que incluyó en su artículo 136 una referencia a la “*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*”, dentro del siguiente texto:

“La Comunidad y los Estados miembros, teniendo presentes derechos sociales fundamentales como los que se indican en la Carta Social Europea, firmada en Turín el 18 de octubre de 1961, y en la Carta comunitaria de los derechos sociales fundamentales de los trabajadores, de 1989, tendrán como objetivo el fomento del empleo, la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso, una protección social adecuada, el diálogo social, el desarrollo de los recursos humanos para conseguir un nivel de empleo elevado y duradero y la lucha contra las exclusiones”.

1.1.2.3. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

La idea de plasmar sobre un documento todos aquellos derechos, que deberían tener la consideración de fundamentales dentro del entorno europeo, de manera que quedase plasmado en las legislaciones de los Estados miembros y por lo tanto tener un carácter mínimo obligatorio, partió de las deliberaciones del Consejo Europeo celebrado en la ciudad alemana de Colonia, los días 3 y 4 de junio del año 1999. La iniciativa intentaba dar respuesta a una vieja ambición de todos aquellos que, a lo largo del tiempo, aspiraron a la construcción de una Europa, que recogiera en sus Tratados su propia identificación en cuanto a derechos y libertades se refiere. Esta aspiración se vio frustrada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) en el año 1996, al considerar que, la entonces Comunidad Europea como tal, no contaba entre sus competencias las de adherirse a otros Tratados, en concreto al Convenio Europeo de Derechos Humanos, en tanto no se dotase de esta facultad a través de una modificación de su Tratado Constitutivo.

Como consecuencia, en el Consejo de Colonia se promovió una vía alternativa, a través de la cual pudiera establecerse un procedimiento con capacidad legal, con el que alcanzar estos objetivos, encargándose los trabajos correspondientes a la elaboración de este proyecto, no a una Conferencia Intergubernamental (CIG), como era tradicional en estos casos, sino a una nueva figura a la que se denominó “*Convención*”, dirigida por un “*Praesidium*”, e integrada por 62 miembros^{St3.8.19}, en representación de la Comisión, de los Jefes de los Estado y/o de los Gobiernos y de los Parlamentos Nacionales y Europeo, que tuvo su continuidad en un nuevo Consejo celebrado en la ciudad Finlandesa de Tampere, los días 15 y 16 de octubre del mismo año, debiendo señalarse, como una de las singularidades más importantes del nuevo enfoque dado con la constitución de esta “*Convención*”, el carácter abierto, participativo y transparente del grupo de trabajo. Muestra de ello fue, además de la publicidad que se le dio a sus trabajos, la asistencia como observadores de miembros del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJCE) y del Consejo de Europa, así como la participaron como invitados de otras Instituciones, tales como el Comité de las Regiones (CDR) o el Comité Económico y Social Europeo (CESE), dando cabida asimismo a las opiniones de otras organizaciones no gubernamentales y sindicales.

La Convención presentó sus conclusiones en un texto considerado como definitivo el día 2 de octubre del año 2000, que posteriormente fue aprobado en La Cumbre de Biarritz el siguiente día 7 del mismo mes y finalmente proclamado solemnemente por el Consejo Europeo celebrado en la ciudad francesa de Niza los días 7 y 9 de diciembre del mismo año, con el propósito de modificar los Tratados vigentes hasta ese momento y reformar la Estructura Institucional de la Unión Europea de cara a su próxima ampliación. No obstante, tampoco en esta ocasión pudo conseguirse el objetivo de dar un carácter vinculante a los contenidos de la esta nueva Carta, figurando solamente como un anexo al Tratado que se firmó como consecuencia de este Consejo.

Así las cosas se abrió un largo camino, que se inició con un nuevo intento de otorgar a los derechos proclamados en la cumbre de Niza una categoría jurídica, incluyéndolos, con ciertas matizaciones, en el nuevo proyecto de establecer una Constitución Europea, cuyo texto fue publicado en el año 2003. Sin embargo este objetivo tampoco pudo cumplirse, al fracasar la ratificación del texto Constitucional por los distintos Estados

miembros. Más adelante, el día 12 de diciembre del año 2007, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión, proclamaron en la ciudad francesa de Estrasburgo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Esta proclamación tuvo su continuidad en el proceso de negociación del Tratado de Lisboa firmado en el mismo año, que incluyó el Tratado de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Así, aunque la Carta no formó parte de este Tratado, los derechos, libertades y principios enunciados en la misma, tal como fue proclamada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, fueron reconocidos a través del Tratado de la Unión Europea²⁹⁹, otorgándole el mismo valor jurídico que a los Tratados. No obstante debe indicarse, que de este compromiso se excluyeron Polonia y el Reino Unido, que incluyeron un Protocolo exponiendo las motivaciones de sus no conformidades, al que posteriormente se unió la República Checa, por lo que partir de la conclusión del proceso de ratificación del Tratado de Lisboa, con su entrada en vigor el día 1 de diciembre del año 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, se convirtió en un instrumento con un carácter jurídicamente vinculante para todos los Estados miembros salvo para los tres citados.

A pesar de los inconvenientes recogidos a lo largo de este punto no debe dejarse de lado en el análisis, que esta importantísima Carta aglutina dentro de su contenido, un conjunto de derechos derivados tanto de las distintas legislaciones nacionales y de los acuerdos del Consejo de Europa, como de los compromisos adquiridos con las Naciones Unidas y en especial con la Organización Internacional del Trabajo, habiéndose convertido en el punto de referencia tanto en lo que se refiere a la labor legislativa de la Unión, como de los Tribunales europeos y nacionales, según se desprende de los sucesivos informes promovidos por la Comisión, que se llevaron a cabo a partir del año 2010, a raíz de la adopción de una Estrategia³⁰⁰ dirigida a la comprobación de los niveles de aplicación efectiva de la Carta y que a partir de ese momento y a petición del Parlamento Europeo, se realiza con una periodicidad anual.

299- Tratado de la Unión Europea. Artículo 6.1, párrafo primero.

300- European Commission - Communication from the Commission - Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union. Brussels. 19.10.2010, COM /2010/ 573 final. Punto 3 (*Annual report on the application of the charter*).

Por otra parte cabe indicar, en lo que se refiere específicamente a España, que previamente a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, ya se había publicado una Ley Orgánica³⁰¹ en la que se recogía el siguiente texto:

"A tenor de lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 10 de la Constitución Española y en el apartado 8 del artículo 1 del Tratado de Lisboa, las Normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán también de conformidad con lo dispuesto en la Carta de los Derechos Fundamentales publicada en el «Diario Oficial de la Unión Europea» de 14 de diciembre de 2007... "

por lo que la voluntad de nuestro país de aceptar los principios recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, quedó patente incluso antes de la entrada en vigor de este Tratado.

Por último y en lo que respecta al ámbito de la Prevención de los Riesgos Laborales cabe destacar que, esta Carta, en línea con el contenido del Tratado de la Unión relativo a las condiciones de trabajo³⁰², y con lo dispuesto en la Directiva 89/391/CEE (Directiva "Marco"), en la Carta Social Europea³⁰³ y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores³⁰⁴, establece que³⁰⁵:

"...todo trabajador tiene derecho a trabajar en condiciones que respeten su Salud, su seguridad y su dignidad",

algo que en sí mismo representa un logro de enorme importancia desde un punto de vista histórico, que ha tenido y que previsiblemente seguirá teniendo una enorme influencia en las decisiones políticas que se adopten en este terreno, tanto a nivel comunitario como a nivel nacional.

1.1.3. El Acta Única Europea.

El Acta Única Europea es el resultado de la voluntad de los diez Estados miembros que integraban la Comunidad Europea en el año 1983, de iniciar un proceso de mayor

301- Ley Orgánica 1/2008, de 30 de julio, por la que se autoriza la ratificación por España del Tratado de Lisboa, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en la capital portuguesa el 13 de diciembre de 2007. Artículo 2 (Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea).

302- Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículo 156.

303- Carta Social Europea, artículo 3 y Carta Social Europea revisada, artículo 26.

304- Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores. Punto 19.

305- Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Artículo 31.1.

cohesión, libertad y garantías de movimientos de mercancías, personas, servicios y capitales, dentro del Mercado Común Europeo, en todo lo relacionado con el comercio interior, pero también en lo que se refería a los aspectos sociales y laborales, tomando como base los Tratados firmados con anterioridad, de manera que pudieran superarse algunos de los impedimentos y obstáculos identificados hasta la fecha y pudieran sentarse las bases para una mayor integración política.

Los trabajos iniciales de este documento partieron de la declaración solemne de Stuttgart del día 19 de junio del año 1983, a la que posteriormente se unieron otras declaraciones de distintos Estados miembros. Todo ello confluyó en un nuevo de Tratado Europeo, cuyo proyecto fue adoptado por el Parlamento Europeo el día 14 de febrero del año 1984, que sustituyó el concepto de Comunidad Europea vigente hasta entonces, por otro nuevo al que se dio la denominación Unión Europea.

Posteriormente este proyecto fue presentado en el Consejo Europeo, celebrado en la ciudad francesa de Fontainebleau los días de 25 y 26 de junio del año 1984. Entre las decisiones tomadas por este Consejo se estableció el acuerdo de crear de un Comité “*ad hoc*” al más alto nivel que, una vez constituido y finalizados sus trabajos, recogió en su informe final la necesidad de que el Consejo Europeo convocase una Conferencia Intergubernamental, con el objetivo de negociar un nuevo Tratado que diera carta de naturaleza al inicio de un nuevo proyecto de Unión Europea, que se formalizó muy posteriormente con el Tratado de Lisboa del año 2007. La consecuencia inmediata fue la presentación por el Presidente de la Comisión Europea de un “*Libro Blanco sobre el mercado interior*” en el año 1985, en el que se recogieron un total de 279 nuevas medidas legislativas, proponiendo al mismo tiempo un calendario para su análisis y toma de decisiones, que debía finalizar el día 31 de diciembre del año 1992.

Más adelante, en el Consejo Europeo celebrado en la ciudad italiana de Milán los días de 28 y 29 de junio del año 1985, se llevó a cabo la propuesta de celebrar una Conferencia Intergubernamental, con el objetivo de reactivar el proceso de construcción europea, que fue convocada el día 9 de septiembre del año 1985 y se clausuró en La Haya en el año 1986, bajo la presidencia Luxemburguesa, a raíz de la cual se produjo la firma en Luxemburgo el día 17 de febrero del año 1986, de este Tratado Internacional

que dio a luz al Acta Única Europea, por 9 de los 12 Estados miembros, entre los que ya se encontraba España³⁰⁶, y posteriormente por los otros tres restantes, el día 28 de febrero del mismo año, entrando en vigor el día 1 de julio del año 1987.

Entre los importantes contenidos de este documento y en lo que se refiere a los aspectos relacionados con la política social y la promoción de la mejora del medio de trabajo y de las condiciones de Seguridad y Salud de los Trabajadores, cabe centrarse en el contenido del artículo 118-A que estableció que:

“Los Estados miembros procuraran promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, y se fijaran como objetivo la armonización, dentro del progreso, de las condiciones existentes en ese ámbito...”.

Para ello se propone que el Consejo, por mayoría cualificada, adopte las Directivas necesarias que establezcan las condiciones mínimas que regulen estos aspectos y todo ello a propuesta de la Comisión, previa consulta al Comité Económico y Social y en cooperación con el Parlamento Europeo.

La consecuencia más significativa e inmediata fruto de este nuevo entorno establecido por el Acta Única, relacionada con el tema en el que se centra el presente trabajo, fue la publicación de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, del día 12 de junio del año 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el trabajo (Directiva “Marco”). Esta Directiva representó un avance fundamental, por lo que supuso de garantías mínimas en el ámbito Preventivo-Laboral, estableciendo las bases sobre las que se han asentado desde entonces las normativas de cada uno de los Estados firmantes, que, en el caso de España, se tradujo en la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que traspasó casi de manera literal todos y cada uno de los contenidos de la Directiva y supuso desde entonces un enorme cambio en este terreno en nuestro país, como podrá ir observándose a lo largo de los contenidos del presente trabajo.

Por último debe indicarse, que posteriormente el Tratado de la Unión Europea, firmado en Lisboa el día 7 de febrero del año 1992, derogó los artículos 2 y 3.2 y el título III del

³⁰⁶- Instrumento de Ratificación del Acta Única Europea, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986. Jefatura del Estado B.O.E. de 3 de julio de 1987.

Acta Única. No obstante, estas modificaciones no afectaron a ninguno de los aspectos relacionados con el ámbito Preventivo-Laboral.

1.1.4. La Agenda Social Europea.

La Agenda Social Europea fue una consecuencia del mandato recogido en el Consejo Europeo, celebrado en el mes de junio del año 2000 en Lisboa, en el que la Unión fijó el nuevo “*objetivo estratégico*” para la siguiente década de³⁰⁷:

“...convertirse en la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo, capaz de crecer económicamente de manera sostenible con más y mejores empleos y con mayor cohesión social”.

Entre las múltiples consideraciones económicas, de empleo y sociales relacionadas con este objetivo, se acordó que, a la vista de las conclusiones recogidas, el Consejo³⁰⁸:

“...proseguirá su reflexión sobre la futura orientación de la política social basándose en una comunicación de la Comisión, con vistas a alcanzar un acuerdo sobre un programa social europeo en el Consejo Europeo de Niza en diciembre...”.

Siguiendo este mandato, la Comisión realizó en el mes de junio de ese mismo año una comunicación³⁰⁹ al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo la denominación de “*Agenda de Política Social*”, en la que se establecían las líneas sobre las que debía asentarse la política social europea, dentro del nuevo enfoque estratégico dado en el Consejo de Lisboa, con el que se pretendía llevar a cabo una renovación en este terreno, con una visión de conjunto e integradora que tuviera en cuenta los Agentes Sociales implicados.

Este documento dio lugar a la “*Agenda Social Europea*”, que fue aprobada posteriormente en el Consejo Europeo celebrado en la ciudad francesa de Niza, en el mes de diciembre del mismo año³¹⁰, en la que en el apartado referido al mayor número y mejor calidad de los puestos de trabajo, se encargó a la Comisión la realización de una

307- Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo del año 2000. Conclusiones de la Presidencia, punto 5. (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

308- Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo del año 2000. Conclusiones de la Presidencia, punto 34. (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).

309- Comunicación de la Comisión de 28 de junio de 2000 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones (COM /2000/ 379 Final). Publicada en el folleto de la Comisión “*Agenda de Política Social*” (Nº de catálogo KE-31-00-320-ES-C).

310- Agenda Social Europea: Aprobada por el Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre del año 2000. (DO C 157 de 30.5.2001).

Comunicación en el año 2001 relacionada con estos aspectos, en la que debía recogerse especialmente los relacionados con

“... las condiciones de Trabajo, la Salud y la Seguridad, la remuneración, la igualdad de sexos, el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad, y las relaciones sociales”.

La aprobación de la Agenda se llevó a cabo teniendo en cuenta los Dictámenes emitidos por el Comité Económico y Social³¹¹ y por el Comité de las Regiones³¹², y la Resolución del Parlamento Europeo³¹³, en estos documentos se hacía hincapié sobre algunos puntos que deberían ser reforzados y se recogía la necesidad llevar a cabo revisiones anuales, basadas en un conjunto de indicadores que debía elaborar la Comisión.

1.2. Instrumentos técnicos Preventivo-Laborales en el entorno europeo, de carácter operativo, asesor y de apoyo.

Dentro del espacio europeo y con el paso del tiempo, se han ido creando un conjunto de Órganos Técnicos cualificados, que tienen como cometido principal el de prestar el asesoramiento y el apoyo técnico necesario a las Entidades Europeas, en todos los aspectos relacionados con la definición y el desarrollo de las políticas Preventivo-Laborales. Al mismo tiempo desarrollan, entre otras, las funciones de investigación, de intercambio de información y de coordinación con los Estados miembros, de manera que se constituyen como los Órganos de referencia europeos en este terreno.

1.2.1. La Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA).

La Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), con sede en la ciudad de Bilbao (España), fue creada por el Consejo en el año 1994³¹⁴ con el objetivo de:

“...proporcionar a los Organismos Comunitarios, a los Estados miembros y a los medios interesados toda la información técnica, científica y económica útil en el ámbito de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo”.

311- Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Agenda de Política Social". (DO C 14 de 16.1.2001, p. 79/82).

312- Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Agenda de Política Social" (DO C 144 de 16.5.2001, p. 55/57)

313- Resolución del Parlamento Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Agenda de Política Social". (COM I/2000/ 379 - C5-0508/2000 - 2000/2219(COS)). (DO C 197 de 12.7.2001, p. 180/183).

314- Reglamento del Consejo (CE) Nº 2062/94, de 18 de julio de 1994 (DO L 216 de 20.8.1994, p. 1), por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, modificado por los Reglamentos (CE) Nº 1643/95 del Consejo, de 29 de junio de 1995 (DO L 156 de 7.7.1995, p. 1.), (CE) Nº 1654/2003 del Consejo, de 18 de junio de 2003 (DO L 245 de 29.9.2003, p. 38) y (CE) Nº 1112/2005 del Consejo, de 24 de junio de 2005 (DO L 184 de 15.7.2005, p. 5.) y afectado asimismo por la Decisión del Comité Mixto del EEE Nº 160/2009, de 4 de diciembre de 2009, por la que se modifica el Protocolo 31 del Acuerdo EEE (Espacio Económico Europeo) sobre la cooperación en sectores específicos no incluidos en las cuatro libertades.

Posteriormente en el año 2005 sus funciones fueron matizadas y ampliadas por una posterior modificación establecida por el Consejo³¹⁵, definiendo el objetivo de esta Agencia tal como se indica a continuación:

“Al objeto de mejorar el entorno de trabajo, para proteger la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, de acuerdo con lo previsto por el Tratado y las sucesivas Estrategias y Programas de Acción comunitarios relativos a la Seguridad y la Salud en el lugar de trabajo, la Agencia tendrá como objetivo proporcionar a los Organismos Comunitarios, a los Estados miembros, a los interlocutores sociales y a quienes trabajan en este ámbito toda la información técnica, científica y económica útil en el ámbito de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo”.

Por tanto, su misión va dirigida a establecer los mecanismos necesarios que le permitan coordinar, recopilar y gestionar la información relativa a Prevención de Riesgos en el Trabajo y a las condiciones de Salud Laboral dentro de la Unión, incluyendo la información sobre la formación y los programas pedagógicos, para posteriormente distribuirla entre Organismos Comunitarios y entre los Estados miembros y de esta forma contribuir a la creación de una nueva *“Cultura Preventiva”*, dentro de un entorno laboral más Saludable, seguro y adaptado a unos nuevos criterios de producción, promoviendo la sensibilización por la prevención desde el propio centro de trabajo.

Por otra parte, fomenta el intercambio y la difusión de los resultados de las investigaciones que se llevan a cabo, apoya la cooperación entre los Estados miembros y presta asistencia técnica a la Comisión en el ámbito de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, especialmente en el diseño de Programas y Estrategias Preventivas en este terreno. Además desarrolla otras múltiples actividades en el terreno Preventivo-Laboral, derivadas de su propia iniciativa, tales como el desarrollo de la plataforma OiRA (*Online Interactive Risk Assessment*), que se describirá más adelante en el punto 1.2.1.3 del presente capítulo, o la campaña lanzada en el año 2014 contra el estrés laboral *“Healthy Workplaces Manage Stress”*.

Asimismo tiene la misión, dentro del campo competencial de la Agencia, de llevar a cabo los contactos necesarios con otras Entidades e Instituciones en el ámbito

315- Reglamento (CE) Nº 1112/2005 del Consejo de 24 de junio de 2005 por el que se modifica el Reglamento (CE) Nº 2062/94 del Consejo por el que se crea la Agencia europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. (Diario Oficial de la Unión Europea de 15.7.2005, L 184/5).

internacional, tanto dependientes de los Estados como de las Instituciones de ámbito global o regional (OIT, OMS, Asociación Panamericana de la Salud, etc.), con objeto de intercambiar información y establecer los correspondientes lazos de cooperación.

La Agencia, dirigida por un Consejo de Administración tripartito (con representación tanto de los Gobiernos de los Estados miembros, como de las organizaciones de trabajadores y empresariales), revisa cada cinco años su Estrategia y sus objetivos y realiza un programa estratégico plurianual³¹⁶. Con todo ello, el papel que ha cubierto esta Agencia, desde la primera reunión de su Consejo de Dirección celebrada los días 25 y 26 de octubre de 1995, es de enorme importancia, dado que además de su función coordinadora de información, se configura como el centro de referencia que sirve de soporte a la Unión Europea en este terreno, permitiendo obtener una visión global del estado de situación, de manera que el establecimiento de las políticas preventivas y la consiguiente toma de decisiones, puedan responder a criterios solventes apoyados en datos contrastados.

1.2.1.1. El Observatorio Europeo de Riesgos (OER).

El Observatorio Europeo de Riesgos es un Órgano dependiente de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), que nació a partir de la propuesta recogida por la Comisión en su comunicación presentada en el año 2002, sobre la Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006³¹⁷, que entre otros aspectos encargó a esta Agencia su creación, indicando que su cometido debería desarrollarse basándose en, “...ejemplos de Buenas Prácticas de empresas o sectores de actividad específicos”.

Por tanto, su actividad va dirigida a la detección de nuevos riesgos, de riesgos emergentes derivados de innovaciones técnicas o asociados a la evolución social, de aquellos producidos por cambios sociales/tecnológicos o descubrimientos científicos, o de riesgos crecientes, es decir aquellos ya conocidos en los que se detecte un incremento de su prevalencia en el tiempo, o un aumento de la exposición individual o de la repercusión del peligro, siempre dentro del campo de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Todo ello teniendo en cuenta el entorno en el que se integran en todo su

³¹⁶- Actualmente se encuentra en vigor el programa 2014-2020.

³¹⁷- Comunicación de la Comisión – “Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)”. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de marzo de 2002. Apartado 3.2. (Reforzar la “Cultura de Prevención”), punto 3.2.1 (Educación, sensibilización, anticipación: Mejorar el conocimiento de los riesgos). (COM/2002/0118 final).

conjunto, con el objetivo de adelantarse a sus posibles consecuencias y facilitar la adopción de las correspondientes medidas preventivas en todos los terrenos.

Sus trabajos se encuadran dentro del papel de asesoría Institucional, que tiene asignado la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo de la que depende, de manera que la información queda a disposición tanto a los responsables de la toma de decisiones y del diseño de las políticas a nivel europeo, como de los Gobiernos de los Estados miembros y de los Agentes Sociales y empresariales.

1.2.1.2. La Red Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En lo que se refiere a los Estados miembros de la Unión, la presencia de la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA) se concreta a través de una Red establecida por esta Agencia, por un mandato expreso recogido en su propio Reglamento³¹⁸, siendo los principales elementos que la componen los centros de referencia nacionales y los eventuales centros temáticos europeos, quedando obligadas las diferentes Autoridades Nacionales Competentes, a garantizar *“la coordinación y/o la transmisión de la información que deberá facilitarse a la Agencia a escala nacional”*. En este sentido debe indicarse que España, en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales³¹⁹, ha designado al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) como “Centro de Referencia” en este campo, por lo que es el Organismo que tiene encomendada las labores de coordinación con la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA).

1.2.1.3. El programa OiRA.

Bajo las siglas de OiRA (*Online Interactive Risk Assessment*) y desarrollado por la EU-OSHA, se estableció el año 2009 un programa informático gratuito de uso sencillo, específicamente dirigido a las PYME´s y a las microempresas, que fue puesto en funcionamiento a partir del año 2010. La estructura del programa se basó en una herramienta de Evaluación de Riesgos y guía de Buenas Prácticas neerlandesa, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, denominada RI&E (*Risico-Inventarisatie en -Evaluatie*), que integra el inventario, el análisis y la posterior Evaluación de los Riesgos, y un Plan de Acción PVA (*Plan Van Aanpak*), indicando las acciones específicas que

³¹⁸- Reglamento (CE) N° 2062/94 del Consejo de 18 de julio de 1994 por el que se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Artículo 4.

³¹⁹- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 8, apartado 3.

deben desarrollarse y el límite de tiempo en el que deben llevarse a cabo, teniendo en cuenta la legislación vigente.

Con esta herramienta de trabajo, se persigue facilitar el proceso para realizar en línea una evaluación “*Interactiva de los Riesgos Laborales*”, a través de un enfoque por etapas, desde la identificación de los riesgos a su seguimiento y notificación, pasando por un proceso de ejecución de acciones preventivas, sirviendo de ayuda en este cometido al mismo tiempo, tanto a los interlocutores sociales (organizaciones patronales y sindicales), como a las Autoridades Nacionales (Ministerios, Inspecciones de Trabajo, Institutos de Seguridad y Salud en el Trabajo, etc.).

1.2.2. El Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT-SLIC).

El antecedente de la constitución de este Comité se remonta a 1982, año desde el que venía funcionando de manera informal un “*Grupo de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*”, cuyas reuniones ya la Comisión previó dar un carácter oficial, según quedó recogido en una Comunicación³²⁰ del año 1988, valorando muy positivamente tanto la experiencia adquirida en este tiempo como la efectividad de los trabajos. Más adelante, en el año 1992, el Consejo³²¹ invitó tanto a los Estados miembros como a la Comisión, a fomentar e impulsar “...una cooperación estrecha y continuada entre los miembros de dicho Grupo respetando el principio de subsidiariedad”.

Todo ello desembocó en una Decisión de la Comisión³²² del año 1995, por la que se creó el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT), conocido por sus siglas en inglés SLIC (*Senior Labour Inspectors Committee*), con la misión de que prestase el apoyo y el asesoramiento necesarios a la propia Comisión, en todos los asuntos relacionados con la aplicación por los Estados miembros, de la legislación comunitaria en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo, a través de la elaboración de los correspondientes Dictámenes, que podrían presentarse bien a petición de la Comisión o por iniciativa propia.

320- Comunicación de la Comisión sobre su programa en el ámbito de la Seguridad, la Higiene y la Salud en el lugar de trabajo (DO C 28 de 3.2.1988, p. 3/8).

321- Conclusiones del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, sobre la transposición y aplicación efectivas de la legislación comunitaria en el ámbito de los asuntos sociales. (DO C 49 de 19.2.1993, p. 6/7).

322- Decisión 95/319/CE: Decisión de la Comisión, de 12 de julio de 1995, por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. (DO L 188 de 9.8.1995, p. 11/13).

En su creación la Comisión tuvo en cuenta asimismo, el apartado 10 B del “*Libro Blanco*” de la Comisión sobre la Política Social Europea y una Resolución del Consejo del año 1994³²³, relativa al desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior. Éste es un aspecto de enorme importancia que cabe resaltar, dado que la sola existencia de este Comité, hace que se potencien los intercambios de información y de experiencias entre los distintos responsables de los Estados miembros, facilitando de esta forma los mecanismos de cooperación, colaboración y asistencia entre Instituciones.

En cuanto a los aspectos organizativos cabe decir, que está compuesto por los Altos Responsables de las Inspecciones de Trabajo de los Estados miembros, encargadas de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, o sus equivalentes (en su orígenes dos representantes por cada Estado miembro), con un mandato de tres años que puede ser renovable y su labor se desarrolla bien a través de actuaciones conjuntas o mediante la creación de grupos de trabajo. Los Temas tratados en las reuniones, que pueden tener un carácter de confidencialidad si así lo solicita la Comisión o un miembro del Comité, no se pasan a votación, de manera que las discrepancias, si las hubiere, se presentan a la Comisión a través de una declaración escrita.

La presidencia recae sobre un representante de la Comisión y la dinámica de su estructuración orgánica se desarrolla a través de una “*Mesa*”, compuesta por el presidente y los dos vicepresidentes, siendo los servicios de la Comisión, los que se encargan de la Secretaría del Comité, de la Mesa y de los grupos de trabajo. Tanto el Comité como la mesa se reúnen por convocatoria del presidente del Comité, por iniciativa de éste, o previa solicitud de un tercio de los miembros del Comité, debiendo el Comité reunirse al menos dos veces al año.

La Decisión de la Comisión del año 1995 fue posteriormente modificada por una Decisión del año 2008³²⁴, que entro en vigor en el mes de enero del año 2010, en la que se redujo de dos a uno los representantes por cada Estado miembro, con objeto de mantener la operatividad en previsión de nuevas ampliaciones de la Unión. Sin embargo se incluyó la salvedad de que cada Estado miembro nombrase además un suplente,

323- Resolución del Consejo, de 16 de junio de 1994, sobre el desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior (DO C 179 de 1.7.1994, p. 1/3).

324- Decisión 2008/823/CE: Decisión de la Comisión, de 22 de octubre de 2008, que modifica la Decisión 95/319/CE, por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. (DO L 288 de 30.10.2008, p. 5/6).

siempre dentro de los Altos Representantes de Servicios Nacionales de Inspección de Trabajo, que tuviesen autoridad para desempeñar las tareas del Comité, pudiendo ir a las reuniones acompañados, tanto el titular como en su caso el suplente, de un experto. Por otra parte se abrió la posibilidad de que los grupos de trabajo fueran presididos por un experto (anteriormente debían ser presididos por un miembro del Comité) y de que a las reuniones del pleno del Comité pudieran asistir como observadores, el director de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, un representante del servicio de la Inspección de Trabajo de cada Estado del EEE/AELC³²⁵ y un representante de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Por último se apuntó la necesidad de que el Comité adoptase un Reglamento interno de funcionamiento.

Anualmente el Comité debe presentar un informe de actividades a la Comisión, quien a su vez posteriormente lo eleva al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Centro de Trabajo (CCSHS), para su conocimiento y para las actuaciones que procedan.

1.2.3. La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND).

Bajo las siglas de EUROFOUND, se asienta una Fundación creada en el año 1975³²⁶, como Órgano de la Unión Europea, que tiene como uno de sus principales objetivos la mejora de las condiciones de trabajo, dentro de un contexto más amplio como es el de contribuir a la mejora de las condiciones de vida de los ciudadanos europeos, llevando a cabo estudios de investigación dentro de unas Estrategias que la propia Fundación planifica cada cuatro años, en las que se integran un conjunto de programas anuales.

Los trabajos realizados quedan plasmados en los correspondientes informes, que tienen la finalidad de aportar las pruebas necesarias, que contribuyan al desarrollo de las políticas sociales de la Unión en todos los campos, incluido el las condiciones de trabajo, siendo los destinatarios de estos informes tanto los Órganos Institucionales europeos y nacionales, como otras agencias y fundaciones europeas con las que mantiene una estrecha colaboración, entre ellas con la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA), pero también las organizaciones patronales y sindicales, los centros universitarios y otros institutos de investigación.

³²⁵- EEE/AELC: Espacio Económico Europeo / Asociación Europea de Libre Comercio.

³²⁶- Fundación creada por el Consejo Europeo (Reglamento (CEE) N° 1365/75).

La difusión del contenido de los informes de esta Fundación, que tiene su sede en la ciudad irlandesa de Dublín (edificio Loughlinstown House), por lo que también se la conoce como “*Fundación Dublín*”, y mantiene una oficina de enlace en la capital comunitaria, se lleva a cabo a través de su publicación en formato de papel o de su página Web³²⁷, así como por medio de seminarios, conferencias y visitas planificadas.

1.2.4. El Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo (CCSS-ACSH).

El Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, también conocido por sus siglas inglesas ACSH (*Advisory Committee on Safety and Health at Work*), es un instrumento con el que cuenta la Comisión Europea, para el desarrollo de las iniciativas relacionadas con la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Para conocer el proceso que concluyó con la creación de este Comité, debe partirse de dos Organismos establecidos previamente en el entorno europeo, cuya fusión fue propuesta por la Comisión en el año 2002, dentro de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)³²⁸: El Órgano Permanente de Seguridad y Salubridad en las Minas de Hulla y otras Industrias Extractivas y el Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Trabajo (CCSHS).

Como consecuencia, llegado el año 2003 desaparecieron ambos Organismos, por una nueva Decisión³²⁹ del Consejo, y se crea el nuevo Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo (CCSS-ACSH), como Órgano Tripartito con representación gubernamental, sindical y empresarial, en cuyo seno quedaron integradas las funciones asignadas a los dos Órganos anteriormente mencionados.

1.2.4.1. El Órgano Permanente de Seguridad y Salubridad en las Minas de Hulla y otras Industrias Extractivas.

Este instrumento tuvo sus inicios dentro de la Comunidad Europea del Carbón y del

327- Página Web de la EUROFOUND: <https://www.eurofound.europa.eu/es>.

328- Comunicación de la Comisión: “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. Apartado 3 (*Hacia una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad*), punto 3.3.1. (*Adaptar el marco jurídico e Institucional*), subpunto 4. (*Racionalización de las instancias comunitarias*). (COM /2002/ 118 final).

329- Decisión 2003/C 218/01 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y por la que se derogan las Decisiones 74/325/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974 (relativa a la a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el lugar de trabajo) y 74/326/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974 (por la que se amplía la competencia del Órgano Permanente para la Seguridad y la Salubridad en las Minas de Hulla al conjunto de las Industrias Extractivas).

Acero (CECA)³³⁰, fundada en el año 1951, en atención a las necesidades preventivas de los trabajos derivados de las actividades que le daban su título, siendo aprobados tanto su Reglamento interno de funcionamiento como su mandato en el año 1957³³¹.

Con el transcurso del tiempo hasta el año 2003, el contexto legal en el que se desarrolló este Órgano Permanente sufrió dos importantes modificaciones. La primera se llevó a cabo en el año 1965, a través de una Decisión³³² de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, por la que se establecía un nuevo contenido del mandato que quedó reflejado en un anexo de esta disposición, y por la que asimismo se modificó el artículo 17 del Reglamento, facultando a sus elementos rectores (tanto al Órgano Permanente como al Comité Restrictivo), para dirigirse a los Gobiernos de los Estados miembros, cuando estimasen conveniente recoger informaciones relacionadas con la materia de su competencia.

La segunda modificación se llevó a cabo en el año 1974 a través de una Decisión del Consejo³³³, por la que se amplió la competencia de este Órgano Permanente, en su labor de Prevención de los Riesgos de Accidentes y del Ambiente de Trabajo, al conjunto de las Industrias Extractivas.

1.2.4.2. El Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Trabajo (CCSHS).

Este Comité Consultivo fue creado por la Comisión como Órgano Permanente en el año 1974³³⁴, con el fin de que prestase apoyo técnico adecuado a la Comisión, en los procesos de toma de decisiones relacionadas la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y con el de establecer, al mismo tiempo, un necesario marco de cooperación entre las organizaciones patronales y sindicales y las administraciones de los Estados. Su función de asistencia abarcaba a todos los campos preventivos en este terreno, salvo los

330- La Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), fue creada por el Tratado de París en el año 1951 con un periodo inicial de vigencia de 50 años, siendo considerada como el "germen" del proceso que posteriormente ha ido evolucionando, primero con la creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) por el Tratado de Roma en 1957, y posteriormente concretándose en el año 1993 en la actual Unión Europea, en la que quedaron integradas sus funciones cuando en el año 2002 quedó cubierto su periodo de vigencia.

331- Decisión de 9 de julio de 1957, relativa al mandato y al Reglamento interno del Órgano Permanente para la Seguridad de la Minas de Hulla.

332- Decisión de 11 de marzo de 1965 de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo Especial de Ministros, por la que se modifica la decisión de 9 de julio de 1957, relativa al mandato y al Reglamento interno del Órgano Permanente para la Seguridad de la Minas de Hulla.

333- Decisión del Consejo (74/326/CEE) de 27 de junio de 1974, por la que se amplía la competencia del Órgano Permanente para la Seguridad y la Salubridad en las Minas de Hulla al conjunto de las Industrias Extractivas.

334- Decisión 74/325/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974, relativa a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el lugar de trabajo.

relacionados con las industrias extractivas y la Protección de los Trabajadores contra radiaciones ionizantes. Como ejemplo del fruto de su trabajo en este tiempo pueden mencionarse tres importantes Directivas: La 82/605/CEE sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con una exposición al plomo metálico, la 83/477/CEE sobre el amianto y la 86/188/CEE sobre el ruido, aunque posteriormente sus contenidos estuvieron sometidos a distintos análisis y fueron sustituidas o modificadas³³⁵.

1.2.5. Otras organizaciones de interés en el entorno europeo de carácter privado.

Dentro de las organizaciones no oficiales presentes en el ámbito europeo, se ha creído conveniente detenerse en dos: La Red Europea de Organizaciones de Profesionales de Seguridad y Salud (ENSHPO) y La Red Europa de Promoción de la Salud en el Trabajo (ENWHP).

1.2.5.1. La Red Europea de Organizaciones de Profesionales de Seguridad y Salud (ENSHPO).

La Red Europea de Organizaciones de Profesionales de Seguridad y Salud - ENSHPO (*The European Network of Safety and Health Professional Organisations*), es una Red de organizaciones profesionales de carácter privado creada en el año 2001, cuyo reconocimiento fue expresamente solicitado a la Comisión, por el Comité de las Regiones Europeo en el año 2002, tal como consta en su Dictamen sobre la Estrategia Comunitaria 2002-2006³³⁶. Se encuentra asentada desde entonces en 20 países europeos y en ella se integran más de 57.000 profesionales de la Seguridad y Salud Ocupacional.

Su función es la de proporcionar una orientación cualificada y favorecer el despliegue de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, configurándose al mismo tiempo, como un grupo de interés para los reguladores de la Unión, en el establecimiento de competencias armonizadas en este campo. Entre sus objetivos inmediatos destacan, el de fomentar la cooperación entre los profesionales europeos de la Seguridad y la Salud en el Trabajo,

335- La Directiva 82/605 /CEE sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con una exposición al plomo metálico fue sustituida por la Directiva 98/24/CE. Por otra parte las Directivas 83/477/CEE sobre el amianto y la 86/188/CEE sobre el ruido, sufrieron distintas modificaciones siendo las últimas las recogidas en las Directivas 2003/18/CE y 2003/10/CE respectivamente.

336- Dictamen del Comité de las Regiones sobre: La "Comunicación de la Comisión -Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)", y la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre Salud y Seguridad en el Trabajo a los trabajadores autónomos". Punto 16. (2002/C 287/03).

el de compartir buenas prácticas y el de desarrollar iniciativas que mejoren la Salud, la seguridad y el bienestar de cada Estado miembro ENSHPO, así como el de establecer e incentivar mecanismos de certificación profesional, tales como el EurOSHM³³⁷ y el EurOSHT³³⁸.

1.2.5.2. La Red Europa de Promoción de la Salud en el Trabajo (ENWHP).

En primer lugar debe indicarse, que aunque fue creada en 1996 al amparo de la Comisión Europea, a través de la Dirección General de Sanidad y Protección de los Consumidores, la Red Europa de Promoción de la Salud en el Trabajo (*European Network For Workplace Health Promotion* - ENWHP), dirigida al intercambio de información y experiencias y a promover la Salud en el Trabajo (PST), dentro de un entorno de trabajo sostenible (uno de sus lemas es “*Trabajadores sanos en empresas Saludables*”), no tiene un carácter formal³³⁹.

La secretaría de la Red corre a cargo de una fundación privada, que responde a la denominación de “*Prevent-Foundation*”³⁴⁰, y actualmente cuenta con 28 Oficinas Nacionales de Contacto situadas en todos los Estados miembros de la UE, en futuros Estados miembros y en otros situados en el área económica de la Unión, incluido Suiza. Participan en ella tanto Organismos Preventivos Nacionales del área de la Prevención de los Riesgos en el Trabajo y del sector de la Salud Pública de los países citados con anterioridad, entre ellos España, como otras entidades dedicadas a la promoción de la Salud y al seguro social obligatorio.

2. Instrumentos relacionados con las Naciones Unidas (ONU):

España desde 1955, año en el que se materializó su ingreso en la Organización de las Naciones Unidas³⁴¹, tras una primera exclusión realizada en el año 1946³⁴², ha formado parte como “*Estado miembro*” de esta Organización, estando vinculada desde

337- EurOSHM (*European Occupational Safety and Health Manager*): Certificación Europea de Seguridad Ocupacional y de Salud.

338- EurOSHT (*European Occupational Safety and Health Technician*): Certificación Europea de Seguridad Ocupacional y Técnico de la Salud.

339- Consultar página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT): <http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnnextoid=d35fec2b5bae3110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=e92946e1de6d1110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>.

340- Prevent-Foundation (*Fundación Prevenir*): Fundación privada dirigida al desarrollo del conocimiento sobre el trabajo sostenible. Consultar página: <https://www.prevent.be/en/prevent-foundation>.

341- Asamblea General de la ONU celebrada el día 14 de diciembre de 1955 (décimo periodo de sesiones, de 20 de septiembre a 20 de diciembre de 1955). Resolución 995: “*Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas*”, por la que se admite la entrada en la Organización de 16 nuevos países, entre ellos España.

342- Resolución 39 de la Asamblea General de Naciones del día 9 de febrero del año 1946, y Resolución de la Quincuagésimo nona reunión plenaria de fecha 12 de diciembre de 1946, recomendando a los pueblos que actuasen en consecuencia con el espíritu y la letra de los acuerdos alcanzados en San Francisco y Potsdam.

entonces a los contenidos de su Carta Fundacional. Posteriormente ha ido adquiriendo distintos compromisos, a través de instrumentos variados que abarcan diferentes campos y entre ellos los que afectan directamente al ámbito social, relacionados directa o indirectamente con el campo del trabajo, así como con las condiciones de vida y de la Salud, que derivan especialmente de los contenidos tanto en la “*Carta de las Naciones Unidas*”, como en la “*Declaración Universal de los Derechos Humanos*” ratificada por España en el año 1977³⁴³, asumiendo asimismo en el año 1990 la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia³⁴⁴.

La Carta de las Naciones Unidas es el documento base que confiere a esta Organización sus propias señas de identidad. Entre otros muchos aspectos, recoge el compromiso de la Organización de promover

“...niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, con el propósito de “...crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones”.

Asimismo crea un Consejo Económico y Social, incluyendo entre sus funciones y poderes, que:

“...podrá hacer o iniciar estudios e informes con respecto a asuntos internacionales de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario, y otros asuntos conexos, y hacer recomendaciones sobre tales asuntos a la Asamblea General, a los Miembros de las Naciones Unidas y a los Organismos Especializados Integrados”, así como que podrá hacer “...recomendaciones con el objeto de promover el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades”.

Por otra parte, el texto de la Declaración Universal de los Derechos Humanos³⁴⁵, forma parte de los Tratados Internacionales que conforman el entorno europeo en el que se integra nuestro país. Asimismo, la interpretación de las libertades y derechos que acoge

343- Instrumento de Ratificación del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, respectivamente. Convenio de ratificación firmado en Estrasburgo por el Ministro de Asuntos Exteriores español el día 24 de noviembre de 1977. (Jefatura del Estado, BOE de 10 de octubre de 1979).

344- Declaración unilateral española en aceptación de la jurisdicción obligatoria del Tribunal Internacional de Justicia. (Ministerio de Asuntos Exteriores, BOE de 16 de noviembre de 1990).

345- Declaración Universal de los Derechos Humanos, Adoptada y proclamada por la Resolución de la Asamblea General del día 10 de diciembre del año 1948.

la Constitución Española están sometidos a sus contenidos, según se recoge en el propio texto constitucional³⁴⁶, por lo que a pesar de que este documento tiene un carácter de derecho internacional consuetudinario y no de Tratado Internacional, su aplicación se hace efectiva dentro del Ordenamiento Jurídico Español. De su contenido y en lo que se relaciona con el desarrollo del presente trabajo, cabe destacar entre otros los siguientes artículos:

- Artículo 3: “*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona*”.
- Artículo 22: “*Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la Seguridad Social...*”.
- Artículo 23.1: “*Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo...*”.
- Otros artículos relacionados con la protección de la maternidad y con la protección al menor (artículo 25) o con la no discriminación de las personas (artículos 2 y 7).

A todo lo anterior hay que añadir, que nuestro país ratificó³⁴⁷ en el año 1977, el “*Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*” del año 1966, en el que los Estados firmantes reconocen “*el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias...*” que le aseguren en especial y entre otros aspectos los referentes a “*La Seguridad y la Higiene en el Trabajo*”³⁴⁸.

2.1. Compromisos relacionados con la Organización Internacional del Trabajo (OIT):

La OIT es una organización dependiente de las Naciones Unidas, cuyo origen se remonta a día 11 de abril del año 1919, fecha en la que, con la firma del Tratado de Versalles, se dio fin a la primera guerra mundial, de manera que su creación formó parte del contenido de este Tratado, respondiendo a una Constitución que fue elaborada entre los meses de enero y abril de ese mismo año, centrada en las ideas de Robert Owen, y de Daniel Legrand, citados con anterioridad en el punto 3.4 del capítulo 1, y en la “*Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores*”, creada en Basilea en el año 1901 y en la que se establece una organización “*tripartita*” que, en la composición de sus Órganos de Gobierno, reúne a los representantes de los Gobiernos,

³⁴⁶- Constitución Española de 1978. Título I (De los derechos y deberes fundamentales), artículo 10.2.

³⁴⁷- Instrumento de Ratificación de España del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, hecho en Nueva York el 19 de diciembre de 1966. (Jefatura del Estado, BOE de 30 de abril de 1977).

³⁴⁸- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Parte III, artículo 7.b.

de los empleadores y de los trabajadores, siendo el único Organismo de estas características dentro de la ONU, por lo que se trata de una forma de organización genuina. La OIT fue la primera Agencia creada por la ONU, alcanzando esta consideración en el año 1946.

2.1.1. Breve introducción a la historia y a la operativa de la OIT:

La constitución formal de este Organismo se llevó a cabo, en la conferencia celebrada entre los días 29 de octubre y 29 de noviembre del año 1919, en la ciudad de Washington (EE.UU.), manteniendo la forma de singular de estructuración “*tripartita*” que se ha citado anteriormente, que incluye a los representantes de los Gobiernos, de los empleadores y de los trabajadores, y fijando su sede en la ciudad Suiza de Ginebra en el verano del año 1920.

La OIT inició su andadura con un enorme impulso, de manera que, en el mismo año de su constitución, adoptó seis Convenios Internacionales³⁴⁹ relativos al desempleo, la protección de la maternidad, el trabajo nocturno de las mujeres y la edad mínima y el trabajo nocturno de los menores en la industria. Dicho esto, debe destacarse la importante labor llevada a cabo por su primer Director General, el francés Albert Thomas, bajo cuyo mandato la Organización experimentó un importante desarrollo, de manera que, solo en sus dos primeros años de existencia, se consiguieron elaborar dieciséis Convenios y dieciocho Recomendaciones.

Sin embargo, el camino seguido hasta alcanzar la estabilidad y el prestigio con el que cuenta hoy en día, no siempre ha sido fácil y ha estado sometido a distintos vaivenes, entre los que podrían destacarse los derivados de afrontar el problema provocado por el desempleo masivo, fruto de la Gran Depresión, de la repercusión histórica de la segunda guerra mundial, que entre otros aspectos provocó, en el año 1940, el traslado provisional de su sede central de Suiza a la ciudad canadiense de Montreal, o de la importante retirada de su seno de los Estados Unidos (EE.UU.) en el año 1977, que había formado parte de la organización desde el año 1934, lo que supuso la pérdida del 25% de su financiación, aunque posteriormente volvió a reintegrarse en el año 1980.

349- Modificaciones del texto constitucional original de la OIT del año 1919 (Fuente OIT-NORMLEX – (Information System on International Labour Standards). Constitución de la OIT. Último apartado (Enmiendas a la Constitución).

(http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO):

- Año 1922: Por una enmienda que entró en vigor el 4 de junio de 1934.
 - Año 1945: Por un instrumento de enmienda que entro en vigor el día 26 de septiembre del año 1946.
 - Año 1946: Por un instrumento de enmienda que entro en vigor el día 20 de abril del año 1948.
 - Año 1953: Por un instrumento de enmienda que entró en vigor el día 20 de mayo del año 1954.
 - Año 1962: Por un instrumento de enmienda que entró en vigor el día 22 de mayo del año 1963.
 - Año 1972: Por un instrumento de enmienda que entró en vigor el día 1de noviembre del año 1974.
-

El texto original que recogió la Constitución de la OIT en el año 1919, ha sido modificado a lo largo del tiempo en seis ocasiones¹. No obstante, uno de los acontecimientos más importantes que afectaron a las líneas que debería seguir la Organización, se produjo el 10 de mayo del año 1944, día en el que, con la aprobación de la “*Declaración de Filadelfia*”³⁵⁰, se redefinieron sus fines y objetivos, determinándose entre otros importantes principios los relativos a la libertad y a la lucha contra la pobreza y contra la discriminación y que el trabajo no debía considerarse como una mercancía, lo que supuso una importante mejora, acordándose al mismo tiempo, que esta declaración se uniera en forma de anexo al Documento Constitucional.

Otro hito importante a destacar, dentro del desarrollo de los fines que persigue la Organización, fue la aprobación de la “*Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*”³⁵¹, adoptada en el año 2008, en la que se recogió la universalidad de la “*Agenda de Trabajo Decente*”, presentada como un informe en el año 1999 por el entonces Director General de la OIT Juan Somavia y posteriormente aprobada por el Consejo de Administración y la Conferencia.

Para la consecución de sus objetivos, la OIT ha conseguido aglutinar a un total de 187 “*Estados miembros*”, que en mayor o menor medida contribuyen al mantenimiento de las metas que se establecen, a través de la asunción de los distintos instrumentos (Convenios, Protocolos y Recomendaciones) emitidos por la Organización. Cabe indicar que los Convenios, que no permiten a los países establecer ninguna reserva relativa a su cumplimiento, pueden ser modificados a través de revisiones (a veces parciales), lo que en la mayoría de los casos, si esta circunstancia no se encuentra recogida en su contenido, da lugar a un nuevo Convenio y parecida situación se da en el caso de las Recomendaciones. Por otra parte, los países pueden “*denunciar*” un Convenio ratificado y dar así por concluidas sus obligaciones. Tanto los motivos que dan lugar a estos supuestos como la normalización de la forma de llevarlos a cabo, se recogen, junto con en un documento específico bajo el título de “*Manual sobre procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones Internacionales del Trabajo*”³⁵², que incluye,

350- Declaración de Filadelfia de 1944 (Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo): “*La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, reunida en Filadelfia en su Vigésima-sexta Reunión, adopta a los diez días del mes de mayo de mil novecientos cuarenta y cuatro, la presente Declaración de los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo, y de los principios que deberían inspirar la política de sus Miembros*”. (http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453907,es#declaratio) Anexo al documento de Constitución de la OIT.

351- Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008. (http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf).

352- Manual sobre procedimientos en materia de Convenios y Recomendaciones internacionales del trabajo. Página oficial de la OIT: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087793.pdf.

además, la operativa completa de la organización en todos los aspectos concernientes a este ámbito.

Como complemento a todo lo anterior y en relación a los aspectos operativos debe señalarse, que en el año 1925 se creó un “*Comité de Expertos*”, que continúa funcionando hoy en día y que dedica su actividad a la supervisión de la aplicación de las Normas y al análisis de los informes que deben presentar los Gobiernos. Este Comité, integrado por Juristas independientes, debe presentar a su vez cada año sus propios informes a la Conferencia. Por otra parte, las decisiones de la Organización se toman en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT, en su reunión anual, y los objetivos a los que dirige su actividad, son los de establecer políticas y desarrollar Normas y programas de trabajo, para la promoción de lo que se ha dado en denominar “*Trabajo Decente*”, sin discriminación alguna entre hombres y mujeres.

Por otra parte cabe indicar, que la Organización ha establecido dos mecanismos de control: El sistema de control periódico y los procedimientos especiales. En el primero, dedicado al examen de las memorias que presentan periódicamente los Estados miembros, se integran la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y la Comisión Tripartita de Aplicación de Normas y Recomendaciones de la Conferencia Internacional del Trabajo, en tanto que el segundo, está destinado a la Resolución de reclamaciones y de quejas, y a los aspectos de libertad sindical. No obstante debe tenerse en cuenta, que no existe un Tribunal que dictamine sobre los incumplimientos en la aplicación de las normas, lo que confiere a todo el entorno en el que se desarrolla la labor de la Organización y a sus relaciones con los Estados miembros, un carácter que podría definirse al menos de peculiar desde el punto de vista operativo.

2.1.1.1. Sobre los Convenios de la OIT:

Las iniciativas que lleva a cabo la OIT tienen como elemento central la promulgación de un conjunto de Convenios, que son instrumentos que crean obligaciones jurídicas, de manera que una vez se produce por cada Estado, la adhesión formal y particular para cada una de estas disposiciones a través de su ratificación, tienen la consideración de Tratado Internacional y se convierten en normativa interna para el país firmante, con la

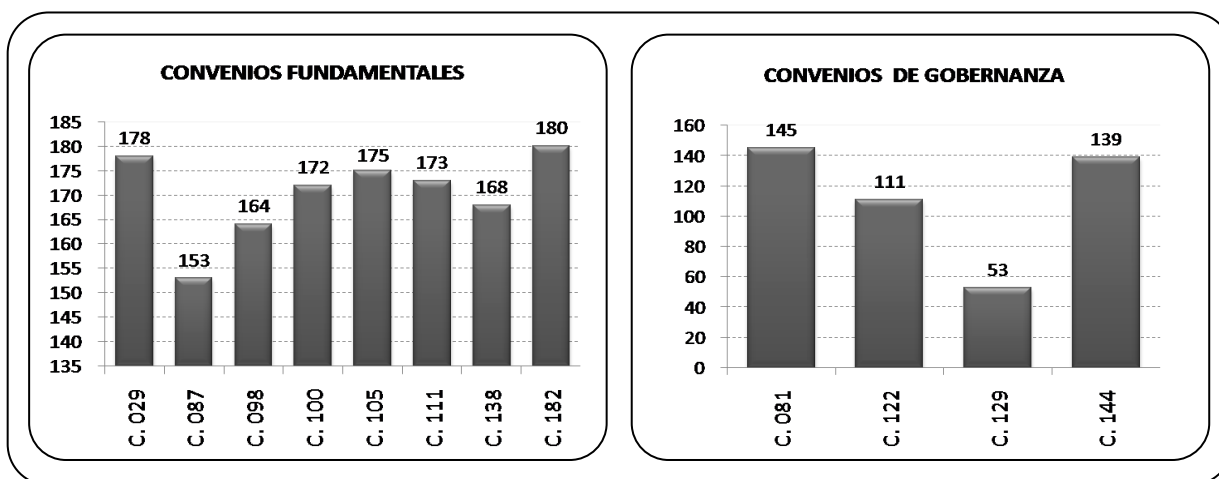
4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

obligación añadida de enviar memorias cada dos años a la OIT sobre su aplicación, que son examinadas por la “*Comisión de Expertos*” creada para este fin³⁵³, pudiendo iniciarse por la OIT los procedimientos de reclamación y de queja correspondientes, cuando se aprecie alguna violación de las ratificaciones.

Los Convenios se dividen en tres clases:

- Convenios fundamentales.
- Convenios de gobernanza.
- Convenios Técnicos.

Los Convenios Fundamentales, en número de ocho, son aquellos que tienen esta consideración a la vista de los principios y derechos que intentan proteger, encontrándose recogidos en la “*Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*” del año 1998³⁵⁴. Por otra parte los Convenios de Gobernanza, un total de cuatro, son instrumentos identificados por esta denominación desde el año 2008, según se recoge en la “*Declaración de la OIT sobre la justicia social para una mundialización equitativa*”, considerándose “*prioritarios*” por la importancia que tienen de cara al funcionamiento del sistema de Normas internacionales del trabajo.



Gráficas 1 y 2: Número de países integrados en la OIT que han ratificado hasta la fecha cada uno de los Convenios Fundamentales y de Gobernanza.

Fuente: Autor. Sobre página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:10001:0::NO::>).

Por último en los Convenios Técnicos³⁵⁵, en la actualidad 177, se recogen distintos aspectos normativos específicos, tales como los de gestión, los tecnológicos, los

353- Mecanismo de control adoptado en el año 1926. Continua vigente. Actualmente la comisión de expertos está compuesta por 20 Juristas eminentes, nombrados por el Consejo de Administración por periodos de tres años.

354- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.


355- Consultar página OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO::>

relativos a distintos aspectos sociales y a la organización del trabajo, o los que conciernen a la Seguridad y Salud, entre otros, relacionados con el entorno laboral.

2.1.1.2. Sobre los Protocolos de la OIT:

Los Protocolos de la OIT, son instrumentos directamente unidos a un Convenio, que recopilan un conjunto de las actuaciones adecuadas para su cumplimiento, por lo que puede revisarlo o complementarlo, de manera que su numeración coincide con el Convenio al que van unidos. Dentro del entorno marcado por las disposiciones de la OIT, el Protocolo tiene la consideración de un Convenio y por lo tanto se encuentra sometido a ratificación, por lo que un país puede tener ratificado un Convenio y no así el Protocolo que lo complementa.

Hasta el año 2016 la organización ha publicado seis Protocolos³⁵⁶, tal como queda recogido en la siguiente tabla 1:

		PROTOCOLOS O.I.T.		
PROTOCOLO	*	FECHA	RELATIVO A:	EN VIGOR
P.029	F	28/05/2014	Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930	09/11/2016
P.081	G	06/06/1995	Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947	09/06/1998
P.089	T	06/06/1990	Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948	26/06/1990
P.110	T	02/06/1982	Convenio sobre las plantaciones, 1958	18/06/1982
P.147	T	08/10/1996	Convenio sobre la marina mercante (normas mínimas), 1976	10/01/2003
P.155	T	20/06/2002	Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981	09/02/2005

* Tipo de Convenio al que complementan: **F**: Fundamental, **G**: Gobernanza, **T**: Técnico.

Tabla 1: Listado de Protocolos publicados por la OIT.

Fuente: Autor. Sobre datos de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:0::NO::>).

2.1.1.3. Sobre las Recomendaciones de la OIT:

Las Recomendaciones de la OIT, al igual que los Convenios, las confeccionan los representantes de los Gobiernos, junto con los representantes de los empleadores y de

356- OBSERVACIONES: España no ha ratificado ninguno de los seis protocolos publicados por la OIT, aunque sí ha ratificado los convenios C.029, C.081 y C.155 referidos a los protocolos P.029, P.081 y P.155.

los trabajadores y se adoptan en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT. Su carácter es el de instrumento orientativo y no sometido al condicionante de ratificación por los Estados, aunque sí se les solicita que las tomen en consideración, de manera que la forma en la que se ha afrontado este aspecto, debe estar incluida en las memorias que están obligados a presentar. Como observación debe indicarse, que un Convenio no ratificado por un Estado miembro, tiene para éste la misma consideración que una Recomendación.

En la actualidad la OIT tiene publicadas 204 Recomendaciones³⁵⁷, la mayoría vinculadas a un Convenio, complementando su contenido y describiendo las directrices apropiadas para su cumplimiento. No obstante esta circunstancia no se da en todos los casos, pudiendo ser autónomas e independientes.

2.1.1.4. Sobre el tratamiento dado en el tiempo por la OIT al análisis y al control de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales:

Una cuestión particularmente significativa, es la manera en la que la OIT ha ido estableciendo el procedimiento para la determinación y el control de los accidentes de trabajo (diferenciados en accidentes de trabajo específicamente y accidentes en trayecto) y de las enfermedades profesionales, así como los “*sucesos peligrosos*” o los “*incidentes*”, aspectos que nuclea la Prevención de Riesgos Laborales, desarrollándolos a través de distintos instrumentos que han ido incorporando diferentes modificaciones, por lo que se ha creído conveniente dedicarle un punto específico, que de forma resumida y breve recoja tanto la visión de la OIT sobre estos conceptos, como la evolución que ha dado a su tratamiento a lo largo del tiempo.

A. Sobre los accidentes de trabajo:

Desde un principio, la OIT ha sido consciente de las dificultades de actuación en este terreno, debido a la enorme disparidad de los conceptos básicos, sobre los que se asientan las Normas que regulan los accidentes de trabajo en los diferentes miembros de la organización. Así y dentro de los muchos aspectos incluidos en el Informe V de la 90ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en el año 2002³⁵⁸, se recoge que mientras unos países cuentan con una definición propia, algunos no tienen

357- Consultar página OIT: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12010:0::NO::>

358- Conferencia Internacional del Trabajo. 90ª reunión, junio de 2002. Informe V (1): “*Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a las enfermedades profesionales*”. Quinto punto del orden del día, apartado: Notificación de accidentes del trabajo. Cómo se define “accidente del trabajo”. (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm>).

definido este concepto, y en otros solo se hace referencia a los accidentes que sobrevienen en el lugar de trabajo.

Asimismo se recoge por otra parte en el mismo informe, que en tanto los accidentes del trabajo mortales se registran prácticamente siempre, en los accidentes no mortales no ocurre lo mismo, de manera que en unos países no existen condicionantes para su notificación, y sin embargo en otros se registran en función de la ausencia del trabajo que provocan, generalmente tres días. Al mismo tiempo existen diferencias en la interpretación el término “*mortal*”, dependiendo del momento en el que tenga lugar la muerte, yendo desde que ésta se produzca de forma inmediata al suceso, a los 30 días posteriores (caso de China), los 90 días (caso de Hungría), el año (caso del Reino Unido), o los tres años (caso de Australia).

Todo esto es solo un ejemplo, de la enorme disparidad de los conceptos y de las prácticas llevadas a cabo por los distintos países, por lo que, a la vista de ello y dado que condicionaba enormemente la calidad de los datos que deben recopilarse y analizarse, una parte de las iniciativas de la OIT fueron dirigidas a definir lo que debe registrarse y notificarse. Así, la definición de accidente de trabajo establecida por la OIT se encuentra recogida en la Recomendación R.121, con del siguiente texto³⁵⁹:

“Todo Miembro debería, con arreglo a condiciones prescritas, considerar accidentes del trabajo los siguientes:

- *Los accidentes sufridos durante las horas de trabajo en el lugar de trabajo o cerca de él, o en cualquier lugar donde el trabajador no se hubiera encontrado si no fuera debido a su empleo, sea cual fuere la causa del accidente.*
- *Los accidentes sufridos durante períodos razonables antes y después de las horas de trabajo, y que estén relacionados con el transporte, la limpieza, la preparación, la seguridad, la conservación, el almacenamiento o el empaquetado de herramientas o ropas de trabajo.*
- *Los accidentes sufridos en el trayecto directo entre el lugar de trabajo y:*
 - *la residencia principal o secundaria del asalariado; o*
 - *el lugar donde el asalariado toma habitualmente sus comidas; o*
 - *el lugar donde el asalariado percibe habitualmente su remuneración.”*

359- Recomendación R.121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121). Apartado 5

Por otra parte, el término accidente de trabajo quedó recogido en el Protocolo P.155 como:

“...los accidentes ocurridos en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causen lesiones mortales o no mortales”.

Unido a todo lo anterior la OIT estableció, que cada Estado miembro debería proporcionar todos los años a la Oficina Internacional del Trabajo, estadísticas exhaustivas sobre los accidentes del trabajo y, cuando sea procedente, sobre los sucesos peligrosos y los accidentes de trayecto, con miras a facilitar el intercambio y la comparación internacionales de estas estadísticas.

Como puede observarse, estas iniciativas fueron dirigidas a intentar crear las bases para una homologación de las diferentes legislaciones nacionales en este terreno, y así poder llevar a cabo una determinación objetiva del estado de situación, basado en un análisis comparativo sobre unos datos fiables y homogéneos, para posteriormente establecer y definir las correspondientes políticas preventivas y los procedimientos de normalización de los controles necesarios.

B. Sobre las enfermedades profesionales:

La definición de las enfermedades profesionales establecida por la OIT y los procedimientos dirigidos a su control y normalización, han seguido un camino complejo y de continua variación en el tiempo³⁶⁰. Esta definición se encuentra recogida en la Recomendación R.121, con del siguiente texto³⁶¹:

“Todo Miembro debería, en condiciones prescritas, considerar como enfermedades profesionales las que se sabe provienen de la exposición a sustancias o condiciones peligrosas inherentes a ciertos procesos, oficios u ocupaciones”.

Por otra parte, el Protocolo P.155 define la enfermedad profesional como³⁶²

“...toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral”.

³⁶⁰- Gran parte de los datos que se incluyen en este punto, se han extraído del Informe presentado en el séptimo punto del orden del día, de la 66ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en el año 1980, bajo el título: *“Informe VII (b): Enmienda de la lista de enfermedades profesionales anexa al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)”*.

³⁶¹- Recomendación R.121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121). Apartado 6.1.

³⁶²- Protocolo P.155 de 2002, relativo al Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981. (Entrada en vigor: 09 febrero 2005). Adopción: Ginebra, 90ª reunión CIT (20 junio 2002). Apartado I (definiciones), artículo 1.b.

Sin embargo de estas definiciones, a la vista de su amplitud y falta de concreción, se derivan cuestiones enormemente complejas, debido a la dificultad de determinar aspectos tales como el periodo de latencia, o la relación directa con la profesión, la actividad desarrollada o las condiciones de trabajo, llegando incluso a establecerse distintos postulados, dependiendo si las patologías están provocadas directamente por el trabajo o son agravadas por el trabajo, definiendo a la primeras como “*enfermedades profesionales*”, en tanto que a las segundas se les daría la consideración de “*enfermedades relacionadas con el trabajo*”. De todo ello han sido conscientes muchos Estados, de manera que, para poder contar con un criterio más operativo, han apoyado su legislación sobre este tema en listados específicos de enfermedades.

Siguiendo esta misma línea, el tratamiento dado por la OIT para la consideración de enfermedad profesional de la que pudiera derivarse una prestación, ha sido el de establecer un listado de enfermedades, que la organización no solo ha tratado de completar con nuevos casos, como consecuencia de un mejor y más completo conocimiento de los aspectos relacionados con el trabajo, sino con el que también ha intentado homogeneizar en lo posible los diferentes listados, con fines de indemnización y prevención, recogidos por las legislaciones de los distintos países. Así, se ha ido desarrollando a lo largo del tiempo un proceso dinámico y enormemente complejo, en el que ha primado la actualización de los contenidos de la norma, para adaptarla poco a poco a las nuevas necesidades detectadas, a través de distintos Convenios, Informes y Recomendaciones, de los que a continuación se destacan de forma resumida, algunas de las fases que se han considerado relevantes.

El precedente debe buscarse en el Convenio C.018 del año 1925, en cuyo artículo 2 se recogía un cuadro que incluía un listado de enfermedades profesionales y de sustancias tóxicas, así como una relación de las industrias o profesiones vinculadas. Más adelante este Convenio fue revisado en el año 1934 por el Convenio C.042, relativo a la indemnización por enfermedades profesionales, en cuyo artículo 2 se recogían los contenidos del cuadro anterior, ampliándolos con otros siete supuestos.

Este listado fue posteriormente completado por el Comité de la Correspondencia para la Higiene Industrial, a través de una Resolución adoptada su 9ª reunión celebrada en

Ginebra los días 28 y 29 del mes octubre del año 1935, que posteriormente fue aprobada por el Consejo de Administración en el mes de diciembre del año 1936, con el fin de modificar el citado Convenio C.042, lo que finalmente se produjo con la publicación del Convenio C.121, adoptado el día 8 julio del año 1964 en la 48ª reunión de la Conferencia y que entró en vigor el día 28 julio del año 1967, disponiendo además en su artículo 31, que el cuadro 1 anexo al instrumento podría ser modificado por la Conferencia Internacional del Trabajo.

No obstante la Resolución tomada por el Comité de la Correspondencia para la Higiene Industrial, no fue aceptada por la Subcomisión de la Comisión de Seguridad Social, establecida por la Conferencia Internacional del Trabajo en el año 1963, por lo que se solicitó que fuese nuevamente estudiado este tema por un comité de expertos, teniendo en cuenta las aportaciones realizadas por esta subcomisión, solicitud que fue reiterada en las 51ª y 54ª reuniones de la Conferencia, celebradas en los años 1967 y 1970 respectivamente.

La nueva reunión de expertos, se llevó a cabo en Ginebra entre los días 14 y 22 del mes de enero del año 1980, teniendo como objetivo el de enmendar la lista de enfermedades profesionales anexa al Convenio C.121. Para ello se contó con la participación directa de la OMS, que fue la autora de uno de los tres documentos de trabajo que se le presentaron. De esta reunión se desprendió un informe final, que fue presentado por el Director General en la 66ª reunión de la Conferencia, celebrada en el mes de marzo del año 1980, previa autorización aprobada por el Consejo de Administración en su 212ª reunión, teniendo como consecuencia la modificación del listado de enfermedades profesionales y la inclusión en el Convenio C.121 de esta modificación³⁶³.

Posteriormente en el año 1991, entre los días 9 y 21 del mes de diciembre, se llevó a cabo una reunión de consulta extraoficial, con objeto de revisar la lista de enfermedades profesionales anexa al Convenio C.121, que finalizó con la propuesta de un proyecto de listado de enfermedades profesionales.

363- Convenio C.121, sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 [Cuadro I modificado en 1980] (núm. 121). Convention concerning Benefits in the Case of Employment Injury (Entrada en vigor: 28 julio 1967). Adopción: Ginebra, 48ª reunión CIT (08 julio 1964) - Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos). Artículo 39.

Más adelante este proyecto fue incluido en el quinto punto del orden del día de la 90ª reunión de la Conferencia, celebrada en el mes de junio del año 2002, presentando este informe bajo el título:

“Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a las enfermedades profesionales”,

que incluía un listado de enfermedades profesionales en su anexo IV. Fruto de todo ello fue la publicación de una nueva Recomendación, la R.194, bajo la denominación

“Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”,

que tuvo en cuenta tanto el citado Convenio C.121 ya modificado, como la Recomendación R.164 del año 1981 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y la Recomendación R.171 del año 1985 sobre los servicios de Salud en el Trabajo. Esta Recomendación fue dirigida, entre otros aspectos, a mejorar y mantener actualizada la lista de enfermedades profesionales, a través de un método “simple”, lo que quedó recogido en su anexo I.

El último paso de este proceso se produjo el 25 de marzo del año 2010, día en el que el Consejo de Administración de la OIT aprobó un nuevo listado de enfermedades profesionales³⁶⁴, que sustituyó al que figuraba en el citado anexo I de la Recomendación R.194, que es el que actualmente se encuentra en vigor. Dentro de esta última Recomendación se incluyen dos aspectos importantes que deben resaltarse. El primero se refiere a la necesidad de que los Estados elaboren una lista nacional de enfermedades profesionales, que incluya al menos las contenidas en el modificado anexo I, y posteriormente la traslade a la Oficina Internacional del Trabajo para su análisis, así como para facilitar las posteriores actualizaciones del citado anexo I. El segundo tiene que ver con el propósito de la Organización de instar a los Estados, como en el caso de los accidentes de trabajo, a proporcionar a la citada oficina las estadísticas anuales sobre las enfermedades profesionales, que deben ser exhaustivas, así como la comunicación de aquellos casos que se consideren de interés, con objeto de posibilitar el intercambio de información y la realización de análisis estadísticos comparativos en el ámbito internacional.

³⁶⁴- Documento: “Lista de enfermedades profesionales de la OIT (revisada en 2010)”. Conferencia Internacional de Trabajo. Consejo de Administración de la OIT. Reunión 307ª. Recomendación 194 sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.

2.1.2. La OIT, España y su entorno:

En el vínculo establecido por España con la OIT a lo largo del tiempo, se podrían diferenciar tres etapas. La primera desde el mismo año de su fundación en la que España participó directamente, siendo elegido miembro de su Consejo de Administración Francisco Largo Caballero³⁶⁵, hasta el año 1941 en el que, debido a la situación especial de nuestro país provocada por la dictadura del general Franco, quedó excluida de la organización. Una segunda etapa que comienza con muchas dificultades en el año 1956, dificultades que se mantuvieron posteriormente por las características del régimen político de nuestro país en ese momento, y una tercera que comenzó con la transición política a la democracia y que se ha extendido hasta nuestros días.

Sin embargo, las relaciones de España con la OIT desde un primer momento, exceptuando el periodo de la dictadura franquista que, pese a que en este tiempo estuvo cuajada de tensiones, particularmente al inicio esta etapa, y que se mantuvieron mientras duró esta situación política aunque posteriormente se atenuaron en alguna medida, pueden catalogarse de armónicas y de coincidencia con las Resoluciones tomadas. Así, según las informaciones aportadas por la propia organización³⁶⁶, España es uno de los países que, salvo lo indicado anteriormente, ha mantenido una mayor coincidencia tanto con los planteamientos como con las políticas marcadas desde la Organización. Prueba de ello es que es el Estado que mayor número de Convenios tiene ratificados, ratificaciones que continuaron produciéndose en el periodo franquista a pesar de las dificultades señaladas y que en gran medida se derivaron de la puesta en práctica de los compromisos firmados. Por otra parte, nuestro país es uno de los que aporta mayores recursos a la organización, estando comprometido además en distintas iniciativas de cooperación técnica³⁶⁷, que afectan a diferentes países latinoamericanos y a otros en desarrollo.

365- Francisco Largo Caballero (Madrid 1869 – París 1946). Secretario General del sindicato UGT y miembro de la Ejecutiva del PSOE (1918-1923).

366- Página oficial OIT: <http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/history/lang--es/index.htm>.

367- Acuerdos firmados entre España y la OIT:

- Acuerdo entre el Reino de España y la OIT referente al desarrollo de programas de cooperación técnica en países latinoamericanos y otros países en desarrollo, firmado en Ginebra el 19 de septiembre de 1979 y modificado mediante canje de notas de 27 de octubre y 7 de noviembre de 1986.
 - Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la OIT en materia de Publicaciones, firmado en Madrid el 15 de abril de 2002.
 - Convenio de colaboración entre el Consejo Económico y Social de España y la OIT, firmado en Madrid el 25 de febrero de 1994.
 - Marco de asociación estratégica España-OIT 2011-2015, firmado en Ginebra el 24 de octubre de 2011.
-

La situación particular en la que se encuentra actualmente España, en función tanto de los Convenios y Protocolos ratificados, como comparativamente con el entorno europeo y con una selección de otros países que se han tomado como referencia, se recoge en un conjunto de tablas y graficas que se han diseñado expresamente y que se incluyen a continuación en la siguiente página.

Como podrá observarse el contexto europeo y particularmente el correspondiente a la Unión Europea, es un entorno en el que no solo se ha mantenido una postura de colaboración con la OIT, sino que podría decirse que la situación que se desprende de las diferentes tablas y gráficas, es un reflejo de una voluntad política de colaboración directa y continuada con esta organización del conjunto de las Instituciones Europeas, que tradicionalmente ha quedado plasmada en algunos documentos fundamentales, como son los diferentes Tratados de la Unión y otros específicamente diseñados para plasmar un conjunto de planificaciones estratégicas en el terreno Preventivo-Laboral, como se desprende tanto del contenido de este capítulo como del posterior capítulo 8.

Por último debe indicarse, que la selección hecha bajo el epígrafe de “*otros países*”, aunque muy reducida en su número, se ha llevado a cabo en función de un criterio que, aunque eminentemente subjetivo, tiene que ver con su importancia o influencia política, industrial, estratégica o cultural, con el único objetivo de establecer una comparativa del entorno español y europeo, con una fracción del resto de los países que forman parte de la OIT que se ha considerado significativa y por lo tanto poder tener así una visión aproximada, particular y de conjunto, de las distintas formas en las que se ha afrontado la colaboración con esta Organización, desde otros ámbitos distintos al español y europeo.

Cabe decir, que entre los países seleccionados se encuentra lógicamente los Estados Unidos (EE.UU.), que han sido durante mucho tiempo y siguen siendo, un referente mundial en investigación y publicación de Normas y procedimientos preventivos, a pesar del reducido número de Convenios que tiene ratificados, por lo que los datos recogidos deben entenderse más como un recurso, dirigido a valorar el nivel de compromiso asumido por los países con la OIT, que con su situación interna, en cuanto a la forma de afrontar las responsabilidades sociales se refieren en general y en particular en el área Preventivo-Laboral.

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

A. Convenios de la OIT Fundamentales y de Gobernanza ratificados por España.

España ha ratificado la totalidad de los Convenios Fundamentales y de Gobernanza, tal como a continuación se recoge en la tabla 2:





		CONVENIOS FUNDAMENTALES Y DE GOBERNANZA				
Convenio			Ratificado por España			
Nº	Fecha	Relativo a:	Publicado	Instrumento	OIT	
CONVENIOS FUNDAMENTALES						
C. 029	28/06/1930	El trabajo forzoso u obligatorio. (Complementado por el Protocolo P. 029. No ratificado por España).	Gaceta 15/04/1932	Ley 08/04/1932	14/04/1932	
C. 087	09/07/1948	La libertad sindical y la protección del derecho de sindicación.	B.O.E. 11/05/1977	Jefatura del Estado 13/04/1977	20/04/1977	
C. 098	01/07/1949	La aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva.	B.O.E. 10/05/1977	Jefatura del Estado 13/04/1977	20/04/1977	
C. 100	29/06/1951	La igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor.	B.O.E. 04/12/1968	Jefatura del Estado 26/10/1967	06/11/1967	
C. 105	25/06/1957	La abolición del trabajo forzoso.	B.O.E. 04/12/1968	Jefatura del Estado 26/10/1967	06/11/1967	
C. 111	25/06/1958	La discriminación en materia de empleo y ocupación.	B.O.E. 04/12/1968	Jefatura del Estado 26/10/1967	06/11/1967	
C. 138	26/06/1973	La edad mínima de admisión al empleo.	B.O.E. 08/05/1978	Jefatura del Estado 13/04/1977	16/05/1977	
C. 182	17/06/1999	La prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación.	B.O.E. 17/05/2001	Jefatura del Estado 17/06/1999	02/04/2001	
CONVENIOS DE GOBERNANZA						
C. 081	11/07/1947	La Inspección de Trabajo en la industria y el comercio. (Complementado por el Protocolo P. 081. No ratificado por España).	B.O.E. 04/01/1961	Jefatura del Estado 14/01/1960	30/05/1960	
C. 122	09/07/1964	La política del empleo.	B.O.E. 24/05/1972	Jefatura del Estado 21/07/1970	28/12/1970	
C. 129	25/06/1969	La Inspección de Trabajo en la agricultura.	B.O.E. 24/05/1972	Jefatura del Estado 11/03/1971	05/05/1971	
C. 144	21/06/1976	Consultas tripartitas para promover la aplicación de las normas internacionales del trabajo.	B.O.E. 26/11/1984	Jefatura del Estado 16/12/1983	13/02/1984	

Tabla 2: Convenios Fundamentales y de Gobernanza establecidos por la OIT, ratificados por España.

Fuente: Autor. Sobre datos del BOE y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

B. Convenios de la OIT relacionados con la Prevención de Riesgos Laborales ratificados por España:



		SELECCIÓN DE CONVENIOS DE LA O.I.T. EN VIGOR, RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES, RATIFICADOS POR ESPAÑA A 30 DE JUNIO DE 2016				1	
Convenio			Ratificación			Observaciones	*
Nº	Fecha	Relativo a:	Publicado	Instrumento	OIT		
C 003	29/11/1919	El empleo de las mujeres antes y después del parto.	Gaceta 15/07/1922	Ley 13/11/1919	04/07/1923	Revisado por el Convenio C 103, de 28/06/1952. Ratificado por España.	T
C 004	28/11/1919	El trabajo nocturno de las mujeres.	Gaceta 15/04/1932	Ley 08/04/1932	29/09/1932	Revisado por el Convenio C 089 (ratificado por España), de 09/07/1948, que no está en vigor por estar denunciado el 27 febrero 1992, lo que hace que, en la práctica, el Convenio C 004 no esté en vigor.	T
C 006	28/11/1919	El trabajo nocturno de los menores en la industria.	Gaceta 15/04/1932	Ley 08/04/1932	29/09/1932	Revisado por el Convenio C 090, de 10/06/1948.	T
C 012	12/11/1921	La indemnización por accidentes del trabajo (agricultura).	Gaceta 11/05/1931	Decreto 09/05/1931	01/10/1931	Revisado por el Convenio C 121, de 08/07/1964. No ratificado por España.	T
C 013	19/11/1921	El empleo de la cerusa en la pintura.	Gaceta 20/05/1924	Decreto 17/05/1924	20/06/1924	---	T
C 014	17/11/1921	La aplicación del descanso semanal en las empresas industriales.	Gaceta 13/05/1924	Decreto-ley 29/04/1924	20/06/1924	---	T
C 017	10/06/1921	La indemnización por accidentes del trabajo.	Gaceta 26/05/1928	Decreto-ley 24/05/1928	22/02/1929	Revisado por el Convenio C 121, de 08/07/1964. No ratificado por España.	T
C 018	10/06/1925	La indemnización por enfermedades profesionales.	Gaceta 14/04/1932	Ley 08/04/1932	29/09/1932	Revisado por el Convenio C 042, de 21/06/ 1934.	T
C 019	05/06/1925	La igualdad de trato entre los trabajadores extranjeros y nacionales en materia de indemnización por accidentes del trabajo.	Gaceta 26/05/1928	Decreto-ley 24/05/1928	22/02/1929	---	T
C 020	08/06/1925	El trabajo nocturno en las panaderías.	Gaceta 14/04/1932	Ley 08/04/1932	29/08/1932	Texto del Convenio publicado en Gaceta 15/10/1932.	T
C 024	15/07/1928	El seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico.	Gaceta 14/04/1932	Ley 08/04/1932	29/09/1932	Revisado por el Convenio C 130, de 25/08/1969. No ratificado por España	T
C 025	15/06/1927	El seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas.	Gaceta 14/04/1932	Ley 08/04/1932	29/09/1932	---	T
C 027	21/06/1929	La indicación del peso en los fardos transportados por barco.	Gaceta 14/04/1932	Ley 08/04/1932	29/08/1932	---	T
C 042	21/06/1934	La indemnización por enfermedades profesionales.	BOE 18/05/1971	Jefatura del Estado, 08/04/1971	24/06/1958	Revisa el Convenio C 018, de 10/05/1925	T
C 062	23/06/1937	Las prescripciones de seguridad en la industria de la edificación.	BOE 20/08/195)	Jefatura del Estado, 12/06/1958	24/06/1958	---	T
C 077	09/10/1946	El examen médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria	BOE 20/05/1972	Jefatura del Estado 08/04/1971	05/05/1971	---	T
C 078	09/10/1946	El examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales.	BOE 22/05/1972	Jefatura del Estado 08/04/1971	05/05/1971	---	T
C 079	09/10/1946	El trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales.	BOE 22/05/1972	Jefatura del Estado 08/04/1971	05/05/1971	---	T
C 081	11/07/1947	La Inspección de Trabajo.	BOE 04/01/1961	Jefatura del Estado 14/01/1960	30/05/1960	---	G
C 090	10/06/1948	El trabajo nocturno de los menores en la industria.	BOE 22/05/1972	Jefatura del Estado 08/04/1971	05/05/1971	Revisa el Convenio C 006, de 28/11/1919	T
*	F: Convenios Fundamentales, G: Convenios de Gobernanza, T: Convenios Técnicos.						
Nota:	A partir del año 1978, la ratificación de los convenios por la Jefatura del Estado se realiza previa autorización concedida por las Cortes Generales, de acuerdo al Artículo 94.1 de la Constitución Española.						

Continúa

Tabla 3: Selección de Convenios Ratificados por España.

Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

		SELECCIÓN DE CONVENIOS DE LA O.I.T. EN VIGOR, RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES, RATIFICADOS POR ESPAÑA A 30 DE JUNIO DE 2016					*
Convenio			Ratificación			Observaciones	*
Nº	Fecha	Relativo a:	Publicado	Instrumento	OIT		
C 102	28/06/1952	La norma mínima de la seguridad social.	BOE 06/10/1988	Jefatura del Estado 17/05/1988	17/08/1965	Aceptadas por España las partes II-IV y VI.	T
C 103	28/06/1952	La protección de la maternidad.	BOE 22/05/1972	Jefatura del Estado 26/05/1965	17/08/1965	Revisa el Convenio C 003 de 29/11/1919. Ratificado con excepción de las personas a que se refiere el artículo 7, párrafo 1, d). Revisado por el Convenio C 183 de 15/06/2000. No ratificado por España.	T
C 105	25/06/1957	La abolición del trabajo forzoso.	BOE 04/12/1968	Jefatura del Estado 26/10/1967	06/11/1967	Relacionado con el Convenio C 029 (F) sobre trabajo forzoso de 1930, (en vigor). Ratificado por España. (fecha OIT 29/08/1932)	F
C 106	26/06/1957	El descanso semanal (comercio y oficinas).	BOE 24/05/1972	Jefatura del Estado 08/04/1971	05/05/1971	---	T
C 113	19/06/1959	El examen médico de los pescadores.	BOE 24/04/1962	Jefatura del Estado 28/06/1961	07/08/1961	---	T
C 115	22/06/1960	La protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes.	BOE 05/06/1967	Jefatura del Estado 28/06/1962	12/07/1962	---	T
C 119	25/06/1963	La protección de la maquinaria.	BOE 30/11/1972	Jefatura del Estado 26/11/1971	30/11/1971	---	T
C 120	08/07/1964	La higiene en el comercio y en las oficinas.	BOE 30/09/1971	Jefatura del Estado 18/05/1970	16/06/1970	---	T
C 123	22/06/1965	La edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas.	BOE 04/12/1968	Jefatura del Estado 26/10/1967	06/11/1967	---	T
C 124	23/06/1965	El examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos.	BOE 30/11/1972	Jefatura del Estado 26/11/1971	30/11/1971	---	T
C 126	21/06/1966	El alojamiento a bordo de los barcos pesqueros.	BOE 13/11/1969	Jefatura del Estado 09/02/1968	08/11/1968	---	T
C 127	28/06/1967	El peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador.	BOE 15/10/1970	Jefatura del Estado 06/03/1969	07/06/1969	---	T
C 129	25/06/1969	La inspección del trabajo en la agricultura.	BOE 25/05/1972	Jefatura del Estado 11/03/1971	05/05/1971	Relacionado con el Convenio C184 sobre la seguridad y la salud en la agricultura de 21/06/2001 No ratificado por España.	G
C 136	23/06/1971	La protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno.	BOE 05/02/1975	Jefatura del Estado 31/03/1973	08/05/1973	---	T
C 137	25/06/1973	Las repercusiones de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos.	BOE 22/03/1977	Jefatura del Estado 22/03/1975	22/04/1975	---	T
C 138	26/06/1973	La edad mínima de admisión al empleo.	BOE 08/05/1978	Jefatura del Estado 13/04/1977	16/05/1977	Revisa los Convenios C 058, C 059, C 060 y C 123, de 1965.	F
C 148	20/06/1977	La protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo.	BOE 30/12/198	Jefatura del Estado 24/11/1980	17/12/1980	---	T
C 152	25/06/1979	La seguridad e higiene en los trabajos portuarios.	BOE 10/12/1982	Jefatura del Estado 13/02/1982	03/03/1982	Revisa el Convenio C 032, de 1932, que a su vez revisaba el C 029, de 1930.	T
C 153	27/06/1979	La duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera.	BOE 28/06/1985	Jefatura del Estado 07/12/1984	07/02/1985	Revisa el Convenio C 067 de 1939.	T
*	F: Convenios Fundamentales, G: Convenios de Gobernanza, T: Convenios Técnicos.						
Nota:	A partir del año 1978, la ratificación de los convenios por la Jefatura del Estado se realiza previa autorización concedida por las Cortes Generales, de acuerdo al Artículo 94.1 de la Constitución Española.						

Continúa

Tabla 3.1: Selección de Convenios Ratificados por España.

Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.



		SELECCIÓN DE CONVENIOS DE LA O.I.T. EN VIGOR, RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES, RATIFICADOS POR ESPAÑA A 30 DE JUNIO DE 2016				3 	
Convenio			Ratificación			Observaciones	*
Nº	Fecha	Relativo a:	Publicado	Instrumento	OIT		
C 155	22/06/1981	La seguridad y salud de los trabajadores y el medio ambiente de trabajo.	BOE 11/11/1985	Jefatura del Estado 26/07/1985	11/09/1985	Complementado por el Protocolo Nº 155 de 20/06/2002. No ratificado por España.	T
C 156	23/06/1981	Los trabajadores con responsabilidades familiares.	BOE 12/11/1985	Jefatura del Estado 26/07/1985	11/09/1985	---	T
C 159	20/06/1983	La readaptación profesional y el empleo de personas inválidas.	BOE 23/11/1999)	Jefatura del Estado 17/07/1990	02/08/1990	---	T
C 160	25/06/1985	Las estadísticas de trabajo.	BOE 30/10/1989	Jefatura del Estado 15/06/1989	03/10/1989	Revisa el Convenio C 063 de 1938.	T
C 162	24/06/1986	La utilización del asbesto en condiciones de seguridad.	BOE 23/11/1990	Jefatura del Estado 17/07/1990	02/08/1990	Complementado por el Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo y por las Directiva 83/477/CEE, 83/477/CEE y 2003/18/CE.	T
C 172	25/06/1991	Las condiciones de trabajo en hostelería, cafés, bares y similares.	BOE 03/03/1994	Jefatura del Estado 17/05/1993	07/07/1993	---	T
C 176	22/06/1995	La Seguridad y Salud en las Minas.	BOE 28/01/1999	Jefatura del Estado 24/04/1997	22/05/1997	---	T
C 181	19/06/1997	Las agencias de empleo privadas.	BOE 13/09/1999	Jefatura del Estado 19/05/1999	15/06/1999	Revisa el Convenio C 096 de 1949, sobre agencias retribuidas de colocación, que fue ratificado por España por instrumento 29/04/1971 y que no está en vigor.	T
C 182	17/06/1999	La prohibición de las peores formas de trabajo infantil y a la acción inmediata para su eliminación.	BOE 17/05/2001	Jefatura del Estado 14/03/2001	02/04/2001	---	F
C 187	15/06/2006	El marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.	BOE 04/08/2009	Jefatura del Estado 01/04/2009	05/05/2009	---	T
MLC 2006	23/02/2006	Maritime Labour Convention (Convenio sobre el trabajo marítimo)	BOE 22/01/2013	Jefatura del Estado 22/12/2009	04/02/2010	<p>Denuncia los Convenios: C 009, C 016, C 055, C 073, C 134, C 163, C 164 y C 180 que dejan de estar en vigor.</p> <p>Convenios relacionados Ratificados por España:</p> <ul style="list-style-type: none"> - C 027 sobre La indicación del peso en los fardos transportados por barco (1929). - C 113 sobre el examen médico de los pescadores (1959). - C 126 sobre el alojamiento a bordo de los barcos pesqueros (1966). - C 137 sobre las repercusiones de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos (1973). - C 152 sobre La seguridad e higiene en los trabajos portuarios (1979). <p>Convenios relacionados No ratificados por España:</p> <ul style="list-style-type: none"> - C188 sobre el trabajo en la pesca, 2007. - C179 sobre la contratación y la colocación de la gente de mar, 1996. - C178 sobre la inspección del trabajo (gente de mar), (1996). 	T
*	F: Convenios Fundamentales, G: Convenios de Gobernanza, T: Convenios Técnicos.						
Nota:	A partir del año 1978, la ratificación de los convenios por la Jefatura del Estado se realiza previa autorización concedida por las Cortes Generales, de acuerdo al Artículo 94.1 de la Constitución Española.						

Tabla 3.2 Selección de Convenios Ratificados por España.

Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

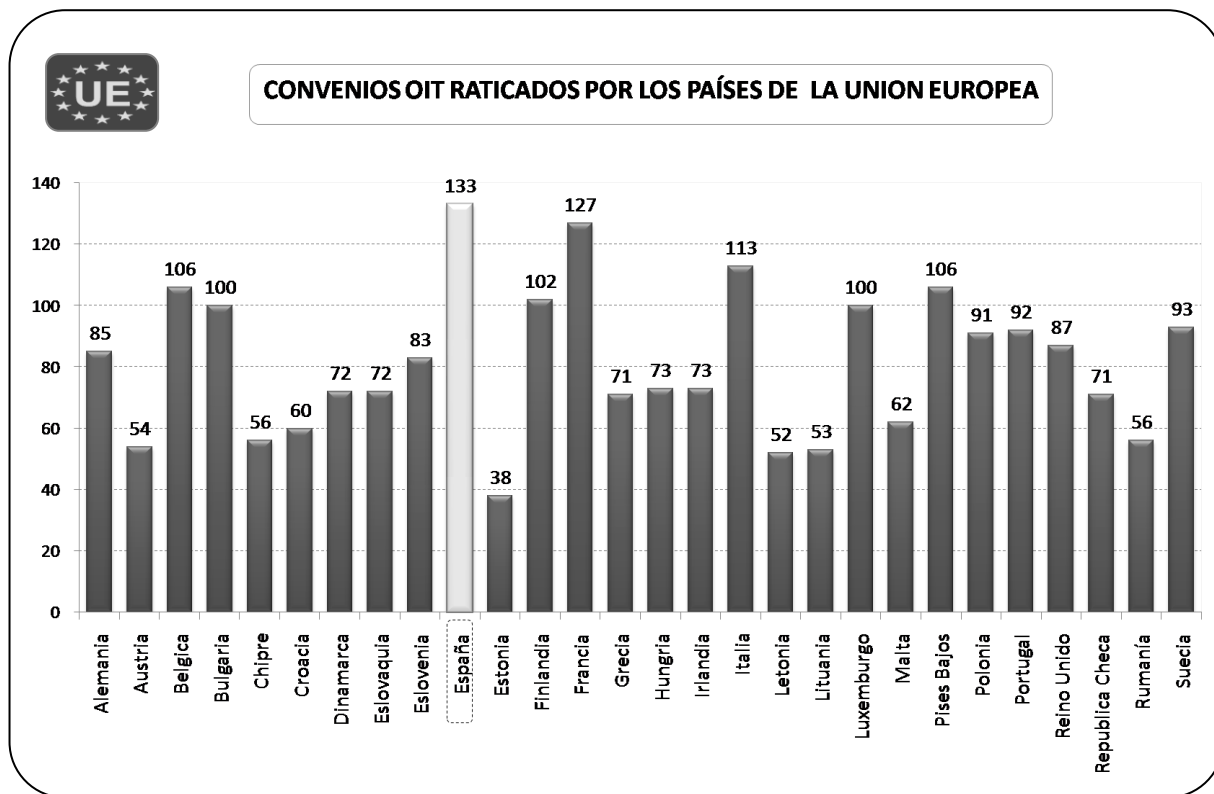
C. Resumen numérico de Convenios y Protocolos de la OIT ratificados en el entorno europeo y comparativa con España:

País	CONVENIOS Y PROTOCOLOS RATIFICADOS EN EL ENTORNO EUROPEO							Protocolos
	Total	En vigor	Fundamentales (F)	Gobernanza (G)	No ratificados	Técnicos	Denunciados	
Alemania	85	59	8 sobre 8	4 sobre 4	-	73 de 177	27	1
Austria	54	44	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	43 de 177	8	-
Bélgica	106	68	8 sobre 8	4 sobre 4	-	94 de 177	34	1
Bulgaria	100	64	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	89 de 177	33	1
Chipre	56	50	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	45 de 177	9	3
Croacia	60	46	8 sobre 8	3 sobre 4	C 144 (G)	49 de 177	14	1
Dinamarca	72	53	8 sobre 8	4 sobre 4	-	60 de 177	20	1
Eslovaquia	75	70	8 sobre 8	4 sobre 4	-	63 de 177	5	-
Eslovenia	83	79	8 sobre 8	4 sobre 4	-	71 de 177	13	2
España	133	87	8 sobre 8	4 sobre 4	-	121 de 177	42	-
Estonia	38	23	8 sobre 8	4 sobre 4	-	26 de 177	5	1
Finlandia	102	72	8 sobre 8	4 sobre 4	-	90 de 177	31	3
Francia	127	80	8 sobre 8	4 sobre 4	-	115 de 177	40	1
Grecia	71	51	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	60 de 177	21	1
Hungría	73	51	8 sobre 8	4 sobre 4	-	61 de 177	23	1
Irlanda	73	47	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	62 de 177	28	2
Italia	113	75	8 sobre 8	4 sobre 4	-	101 de 177	36	-
Letonia	52	42	8 sobre 8	4 sobre 4	-	40 de 177	10	1
Lituania	43	40	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	32 de 177	4	1
Luxemburgo	100	69	8 sobre 8	2 sobre 4	C 122 (G) C 144 (G)	90 de 177	34	3
Malta	62	46	8 sobre 8	2 sobre 4	C 122 (G) C 144 (G)	52 de 177	16	1
Países Bajos	106	67	8 sobre 8	4 sobre 4	-	94 de 177	39	1
Polonia	91	66	8 sobre 8	4 sobre 4	-	79 de 177	24	-
Portugal	82	72	8 sobre 8	4 sobre 4	-	70 de 177	9	1
Reino Unido	87	55	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	76 de 177	31	2
República Checa	71	64	8 sobre 8	4 sobre 4	-	59 de 177	8	1
Rumanía	56	50	8 sobre 8	4 sobre 4	-	44 de 177	15	1
Suecia	93	66	8 sobre 8	4 sobre 4	-	81 de 177	29	3

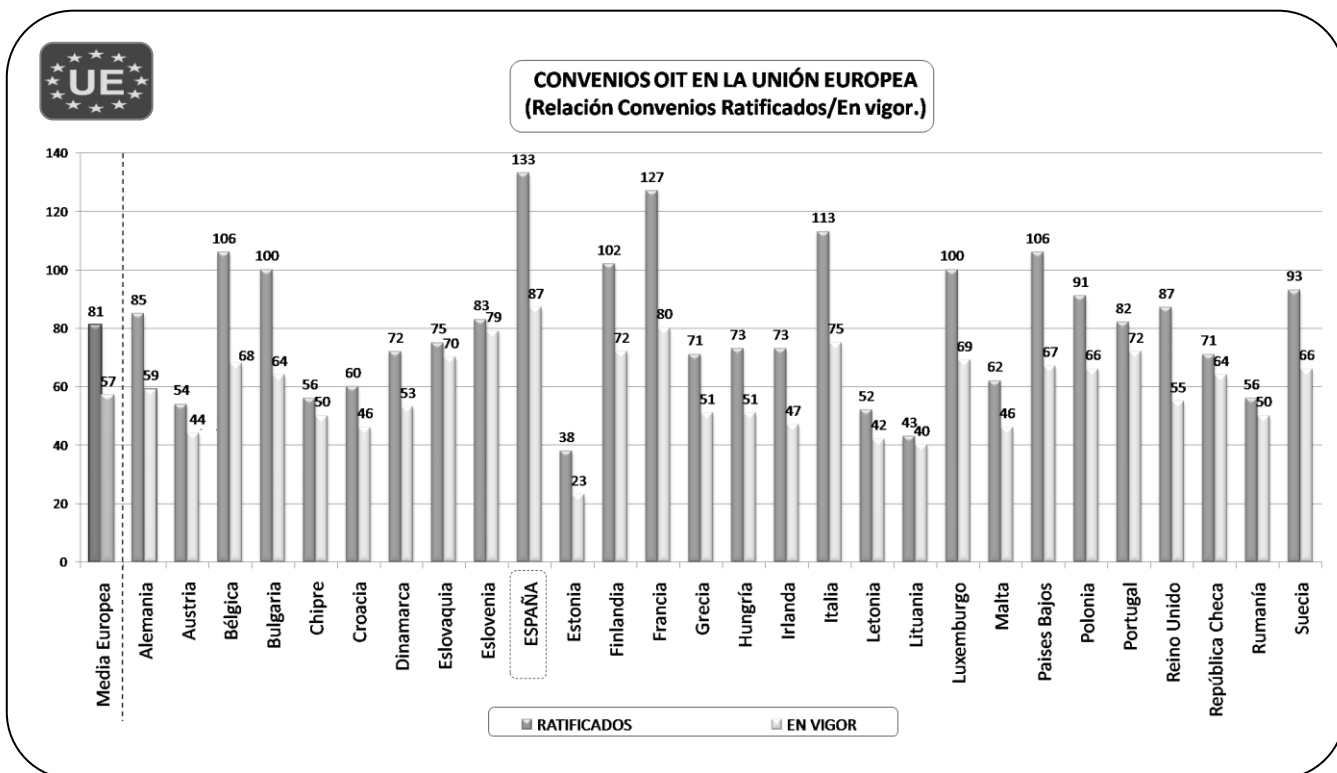
Tabla 4: Convenios y Protocolos ratificados por los países que integran la Unión Europea.

Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.



Gráfica 3: Convenios Ratificados por los países que integran la Unión Europea.
Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).



Gráfica 4: Convenios Ratificados/en Vigor en los países que integran la Unión Europea.
Fuente: Autor. Sobre datos del B.O.E. y de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

4. INSTRUMENTOS DESTACADOS EN EL ÁMBITO INTERNACIONAL, RELACIONADOS CON EL CAMPO PREVENTIVO-LABORAL, QUE AFECTAN A ESPAÑA.

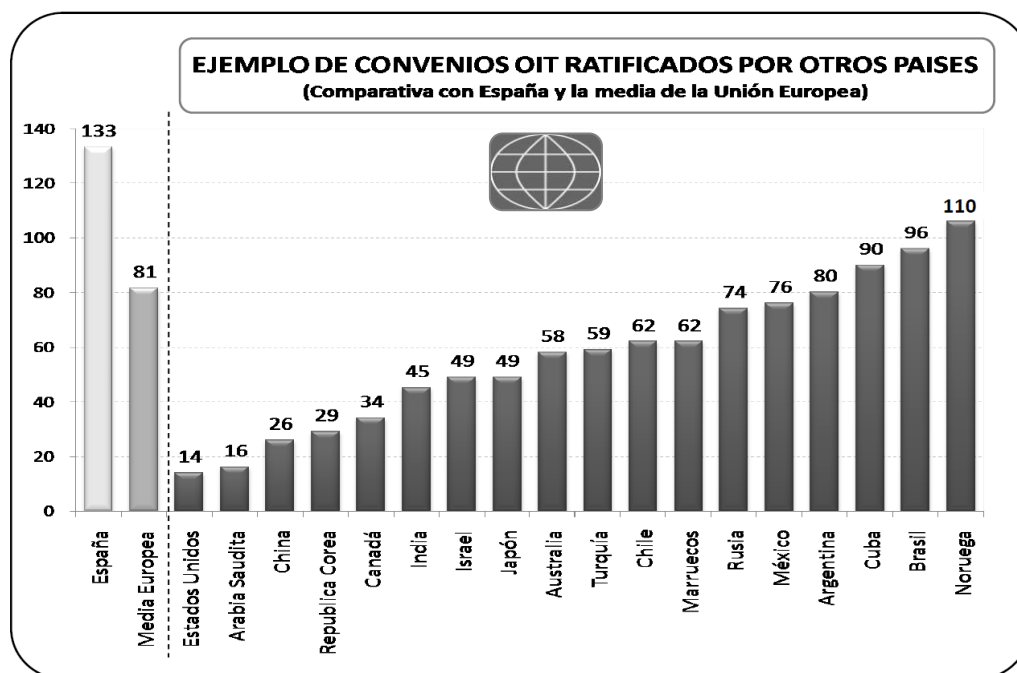
D. Resumen numérico de Convenios y Protocolos de la OIT ratificados por una selección de otros países:

País	CONVENIOS RATIFICADOS							Protocolos
	Total	En vigor	Fundamentales (F)	Gobernanza (G)	No ratificados	Técnicos	Denunciados	
Estados Unidos	14	12	2 sobre 8	1 sobre 4	C 029 (F) C 087 (F) C 098 (F) C 100 (F) C 111 (F) C 138 (F) C 081 (G) C 122 (G) C 129 (G)	11 de 177	-	-
Arabia Saudita	16	16	6 sobre 8	1 sobre 4	C 087 (F) C 098 (F) C 122 (G) C 129 (G) C 144 (G)	9 de 177	-	-
China	26	22	4 sobre 8	2 sobre 4	C 029 (F) C 087 (F) C 098 (F) C 105 (F) C 081 (G) C 129 (G)	20 de 177	3	-
República Corea	29	27	4 sobre 8	3 sobre 4	C 029 (F) C 087 (F) C 098 (F) C 105 (F) C 129 (G)	22 de 177	2	-
Canadá	34	22	6 sobre 8	2 sobre 4	C 098 (F) C 138 (F) C 081 (G) C 129 (G)	26 de 177	12	-
India	45	42	4 sobre 8	3 sobre 4	C 087 (F) C 098 (F) C 138 (F) C 182 (F) C 129 (G)	38 de 177	4	1
Israel	49	45	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (F)	38 de 177	4	-
Japón	49	38	6 sobre 8	3 sobre 4	C 105 (F) C 111 (F) C 129 (G)	40 de 177	11	-
Australia	58	41	7 sobre 8	3 sobre 4	C 138 (F) C 129 (G)	48 de 177	18	1
Turquía	59	55	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	48 de 177	4	-
Chile	62	51	8 sobre 8	2 sobre 4	C 081 (G) C 129 (G)	52 de 177	10	-
Marruecos	62	49	7 sobre 8	4 sobre 4	C 097 (G)	51 de 177	12	-
Rusia	74	54	8 sobre 8	3 sobre 4	C 129 (G)	63 de 177	20	1
México	79	67	7 sobre 8	1 sobre 4	C 098 (F) C 081 (G) C 122 (G) C 129 (G)	71 de 177	8	-
Argentina	80	61	8 sobre 8	3 sobre 4	C 122 (G)	69 de 177	18	1
Cuba	90	75	8 sobre 8	2 sobre 4	C 129 (G) C 144 (G)	80 de 177	12	1
Brasil	96	80	7 sobre 8	3 sobre 4	C 087 (F) C 129 (G)	86 de 177	14	1
Noruega	110	74	8 sobre 8	4 sobre 4	-	98 de 177	33	3

Tabla 5: Convenios y Protocolos Ratificados por una selección de países ajenos a la Unión Europea

Fuente Autor. Sobre datos de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).


E. Comparativa numérica de Convenios ratificados por una selección de otros países en relación con España y la media europea:



Gráfica 5: Convenios Ratificados por otros países ajenos a la Unión Europea.

Fuente: Autor. Sobre datos de la página oficial de la OIT (<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11001:0::NO::>).

F. Convenios de la OIT relacionados con la Prevención de Riesgos Laborales NO ratificados por España:

 CONVENIOS OIT RELACIONADOS DIRECTAMENTE CON LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES <u>NO</u> RATIFICADOS POR ESPAÑA			
Nº	Relativo a:	Adopción	En vigor
C.089	El trabajo nocturno (mujeres).	09/07/1948	27/02/1951
C.110	Las plantaciones.	24/06/1958	22/01/1960
C.121	Las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales. (Cuadro I modificado en 1980).	08/07/1964	28/07/1967
C.139	El cáncer profesional.	24/06/1974	10/06/1976
C.147	Las normas mínimas en la marina mercante.	29/10/1976	28/11/1981
C.161	Los servicios de salud en el trabajo.	25/06/1985	17/02/1988
C.167	La seguridad y salud en la construcción.	20/06/1988	11/01/1991
C.170	Los productos químicos.	25/06/1990	04/11/1993
C.171	El trabajo nocturno.	26/06/1990	04/01/1995
C.174	La prevención de accidentes industriales mayores.	22/06/1993	03/01/1997
C.177	El trabajo a domicilio.	20/06/1996	22/04/2000
C.183	La protección de la maternidad.	15/06/2000	07/02/2002
C.184	La seguridad y la salud en la agricultura.	21/06/2001	20/09/2003
C.188	El trabajo en la pesca.	14/06/2007	No se cita.

OBSERVACIONES: Todos los convenios que se recogen en el presente listado corresponden a la categoría de "técnicos", dado que España ha ratificado la totalidad de los convenios fundamentales y de gobernanza.

Tabla 6: Convenios directamente relacionados con la PRL no ratificados por España.

Fuente Autor. Sobre datos de la página oficial de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11210:0::NO:11210:P11210_COUNTRY_ID:102847.

G. Observaciones sobre España y los Protocolos de la OIT.

De los seis Protocolos publicados por la OIT, España solamente ha ratificado el Protocolo P.147 de 1996, relativo al Convenio C.147 sobre la marina mercante (Normas mínimas) de 1976, aunque debe indicarse que este Convenio no se encuentra en vigor, por denuncia automática el 20 agosto 2013 por Convenio MLC de 2006.

De los cinco Protocolos restantes cabe decir que aunque España sí ha ratificado los Convenios C.029 (fundamental), C.081 (de gobernanza) y C.155 (técnico), no ha hecho lo mismo con los Protocolos P.029, P.081 y P.155 que los complementan, ni tampoco con el P.089, aunque en este último caso el Convenio C.089 (técnico), si bien fue asimismo ratificado por España en su momento, no se encuentra ya en vigor por denuncia de 27 febrero 1992. Por último, en cuanto a lo que se refiere al Protocolo P.110, España no lo ha ratificado, dado que tampoco lo ha hecho con el Convenio C.110 (sobre las plantaciones, de 1958).

H. Observaciones sobre España y los compromisos adoptados con la OIT, sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

España cuenta con una abundante legislación en cuanto a accidentes de trabajo y a enfermedades profesionales se refiere, a la que se prestará una atención más pormenorizada en el siguiente apartado III, dedicado a los fundamentos de la Prevención de los Riesgos Laborales y la “*Gestión Preventiva*”. Sin embargo dentro de este punto debe indicarse, en cuanto a los compromisos adquiridos con la OIT, que aunque nuestro país ratificó en su momento los Convenios C.012, C.017, C.018, C.042 y C.160, no ha ratificado el Convenio C.121, si bien se encuentra obligado a informar periódicamente a la Organización, de las iniciativas llevadas a cabo relacionadas con este Convenio, cuyo contenido referente a las enfermedades profesionales ha ido sufriendo diferentes modificaciones, como ha quedado recogido con anterioridad en el punto 7.2.1.1.4-B, así como con la Recomendación R.194 modificada en el año 2010.

2.2. Compromisos relacionados con la Organización Mundial de la Salud (OMS).

La Organización Mundial de la Salud (OMS) es un instrumento de las Naciones Unidas, inicialmente integrado en el Consejo Económico y Social, que redactó los primeros Protocolos de funcionamiento, y posteriormente desde el año 1948 como “*Organismo*”

Especializado” bajo la autoridad de las Naciones Unidas, cuya finalidad, estructura y funcionamiento quedan expresamente recogidos en el documento de su Constitución³⁶⁸, promulgada el día 7 de abril de ese mismo año, que posteriormente ha ido sufriendo distintas modificaciones³⁶⁹ en los años 1977, 1984, 1994 y 2005, en las Asambleas Mundiales de la Salud 26^a, 29^a, 39^a y 51^a. Su objetivo se centra en “*alcanzar, para todos los pueblos, el mayor grado de Salud*”, a través de la gestión de los asuntos relacionados con la Salud a nivel mundial y el establecimiento de programas de prevención, control e intervención de carácter global, configurándose como la “*Autoridad Directiva y Coordinadora de la acción sanitaria internacional*”.

Actualmente la organización está compuesta por 192 Estados miembros y dos asociados, entre los que se encuentra España que, después del aislacionismo, entró a formar parte de esta organización como Estado miembro en el año 1951³⁷⁰. A partir de este momento nuestro país ha mantenido una participación activa en la Organización, habiéndose incluso incorporado en el año 2010 al Comité Permanente para Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS)³⁷¹, siendo uno de los 12 países con presencia en este Comité. Por todo ello se encuentra obligada a asumir los compromisos y las colaboraciones que este estatus conlleva, incluidos lógicamente los relativos a la Salud Laboral y ocupacional.

2.2.1. La OMS y la Seguridad y la Salud.

Es evidente que la Seguridad y Salud en el Trabajo y la actividad desarrollada por la OMS, están íntimamente relacionadas, dentro de un concepto amplio de Salud establecido por esta organización en su propia Constitución del año 1948, que es el más aceptado y que continúa vigente, sirviendo de referencia en cualquier proyecto Preventivo-Laboral:

“La Salud es un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades”.

368- Constitución de la OMS adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, en su reunión celebrada en Nueva York entre los días 19 de junio y 22 de julio del año 1946, que concluyó con su firma este último día por los representantes de 61 Estados, entrando en vigor el día 7 de abril de 1948.

369- Resoluciones adoptadas en Asambleas Mundiales de la Salud por las que se reformó la Constitución de la OMS de 7 de abril de 1948:

- 26^a Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA26.37. Entrada en vigor: 3 de febrero de 1977.
- 29^a Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA29.38. Entrada en vigor: 20 de enero de 1984.
- 39^a Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA39.6. Entrada en vigor: 11 de julio de 1994.
- 51^a Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA51.23. Entrada en vigor: 15 de septiembre de 2005.

370- España entró a formar parte de la OMS el día 28 de mayo del año 1951, durante la celebración de su IV Asamblea Mundial.

371- Aprobado en la LX reunión del Comité para la Región Europea de la OMS, celebrada en Moscú entre los días 13 y 16 de septiembre del año 2010.

Asimismo la OMS definió el concepto de “*Trabajo Saludable*”³⁷², refiriéndose a él como aquel que se lleva a cabo en un entorno, en el que colaboran jefes y empleados en la promoción y protección de la Salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores, dentro de un proceso de mejora continua que se sustenta en un conjunto de indicadores, que tienen que ver con el ambiente físico, el medio psicosocial, la organización y la cultura del espacio de trabajo, los recursos personales y las formas en que la comunidad se implica no solo en la Salud de los Trabajadores, sino también en la de los miembros que la componen incluyendo a sus familias.

A lo largo de los años, la actuación de la OMS no se ha limitado a encuadrar los aspectos laborales en un contexto general, sino que desde la organización se han llevado a cabo distintas iniciativas bajo la manera de Informes o Declaraciones y se han establecidos programas específicos dirigidos a potenciar la Salud Laboral, de forma complementaria y en colaboración directa con los establecidos por la OIT, colaboración que se hace efectiva específicamente a través del Comité Conjunto en Salud Ocupacional de la OIT/OMS, que definió la Salud Ocupacional en su primera reunión celebrada en el 1950 como:

“...el conjunto de actividades asociado a disciplinas multidisciplinarias, cuyo objetivo es la promoción y mantenimiento del más alto grado posible de bienestar físico, mental y social de los trabajadores de todas las profesiones promoviendo la adaptación del trabajo al hombre y del hombre a su trabajo”.

Los objetivos marcados por este Comité Conjunto fueron dirigidos a:

“Promover y mantener el más alto grado posible de bienestar físico, psíquico y social de los trabajadores en todas las profesiones, prevenir todo daño causado a la Salud de estos por las condiciones de trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes de la presencia de agentes perjudiciales a Salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo adecuado a sus actitudes fisiológicas y psicológicas y en suma adaptar el trabajo al hombre y el hombre al trabajo”.

³⁷²- Extraído del documento: “*Entornos laborales Saludables: fundamentos y modelo de la OMS: Contextualización, prácticas y literatura de apoyo*”. Organización Mundial de la Salud, 2010. (http://www.who.int/occupational_health/evelyn_hwp_spanish.pdf).

Más adelante, en el marco del Convenio C.161 de la OIT del año 1985, la OMS propuso modificar el contenido final de la definición inicial del año 1950, incluyendo el siguiente texto:

“...adaptación del trabajo a las capacidades de los trabajadores habida cuenta de su estado de Salud física y mental”.

Asimismo por lo completo de su contenido, se ha creído conveniente incluir la siguiente definición sobre Salud Laboral recogida por el Dr. Héctor A. Nieto³⁷³, citando a la OMS:

“...una actividad multidisciplinaria dirigida a promover y proteger la Salud de los Trabajadores mediante la prevención y el control de enfermedades y accidentes y la eliminación de los factores y condiciones que ponen en peligro la Salud y la Seguridad en el Trabajo. Además procura generar y promover el trabajo seguro y sano, así como buenos ambientes y organizaciones de trabajo realizando el bienestar físico, mental y social de los trabajadores y respaldar el perfeccionamiento y mantenimiento de su capacidad de trabajo. A la vez que busca habilitar a los trabajadores para que lleven vidas social y económicamente productivas y contribuyan efectivamente al desarrollo sostenible, la Salud Ocupacional permite su enriquecimiento humano y profesional en el trabajo”.

Debe indicarse que los primeros documentos sobre Salud Ocupacional de la OMS, referidos a Higiene Industrial, datan de la primera Asamblea Mundial celebrada en el año 1948, presentados por las delegaciones de Hungría y de Rumanía. Posteriormente se han ido sucediendo otros muchos, que han formado parte tanto de las Resoluciones de las distintas Asambleas, como de los informes anuales presentados por el Director General³⁷⁴. Entre todos ellos cabe destacar la *“Declaración sobre Salud Ocupacional para Todos”*, realizada en el seno de la Segunda Reunión de Centros Colaboradores de la OMS para la Salud Ocupacional, celebrada en la ciudad Beijín, capital de la República Popular de China, entre los días 11 y 14 de octubre del año 1994, a partir de la cual se adoptó una propuesta de *“Estrategia Ocupacional para Todos”* y se fijó la Salud en el Trabajo como una cuestión prioritaria, sentando las bases para el establecimiento de un Plan Mundial dirigido específicamente al segmento de la población trabajadora.

373- Dr. Héctor Alberto Nieto: Médico especialista en Medicina del Trabajo de la Universidad Nacional de Buenos Aires. Especialista en Clínica Médica y en Medicina del Deporte. Titular de la Cátedra Libre Salud y Seguridad en el Trabajo. Facultad de Medicina. Universidad de Buenos Aires. Documento sobre Salud Laboral (Capítulo del libro de Medicina y Salud Pública. Vicente E. Mazzáfero y col. EUDEBA, Buenos Aires, 1999).

374- Consultar página de la OMS- IRIS: <http://apps.who.int/iris/browse?type=mesh&authority=Occupational+Health>

Todo ello se analizará más adelante en el punto 2.2 dentro del capítulo 8, dedicado al análisis de las acciones estratégicas en Prevención de Riesgos Laborales de la OMS. Por último cabe resaltar, que la OMS ha llevado a cabo otras acciones concretas dirigidas a gestionar este área de la Salud, tales como la creación de los Centros Colaboradores para la Salud Ocupacional, así como de la Red Mundial de Salud Ocupacional GOHNET.

2.2.1.1. Los Centros Colaboradores de la OMS para la Salud Ocupacional.

En primer lugar debe indicarse que la OMS define el Centro Colaborador como:

“...una Institución designada por el Director General para formar parte de una Red internacional de Instituciones que desarrollan actividades en colaboración para apoyar el programa de la OMS”.

Así, los Centros Colaboradores de la OMS son Instituciones creadas por el Director General, destinadas a tratar temas específicos y con una concesión máxima de cuatro años, que a partir de su creación forman parte de una Red Internacional, debiendo centrar su actividad en llevar a cabo los objetivos marcados por la OMS y en generar o mejorar la capacidad Institucional tanto en los países como a nivel regional. Su continuidad en el tiempo no es permanente, sino que depende de la eficacia de sus trabajos y de la necesidad de los programas en desarrollo para los que se exige su colaboración.

La creación de esta figura se remonta a 1949, año en el que, en el seno de la segunda Asamblea Mundial de la Salud³⁷⁵, se estableció que la actividad de investigación científica de la OMS, no debían pasar por la creación de nuevos Organismos, sino por la colaboración con los ya existentes en cooperación con los Estados miembros.

En la actualidad, la organización cuenta con una Red de más de 70 Centros Colaboradores para la Salud Ocupacional en distintos países, y si bien España no se encuentra entre los países con un mayor número de Centros Colaboradores, sí cuenta con un Centro especializado en Salud Ocupacional con sede en Madrid³⁷⁶.

³⁷⁵- OMS: Segunda Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA2.19, Coordinación de investigación. Centros Colaboradores.

³⁷⁶- European Institute of Health and Social Welfare, Madrid: WHO Collaborating Centre for Occupational Health. (Referencia SPA-29).

2.2.1.2. La Red Mundial de Salud Ocupacional GOHNET (*The Global Occupational Health Network*).

Esta Red mundial creada por la OMS, de la que forman parte Gobiernos, Universidades, organizaciones de trabajadores, empleadores y organizaciones no gubernamentales, se dio a conocer en el año 2001 con la publicación de su primer boletín inaugural, y va dirigida a tratar específicamente los aspectos de Salud Ocupacional, complementando las actuaciones derivadas de la “*Estrategia Mundial de Salud Ocupacional para Todos*”.

Su objetivo es el de incrementar los recursos con los que cuentan los países en este área, aportando informaciones de interés a través de diversas comunicaciones y artículos en formato muy accesible, y crear al mismo tiempo mecanismos de colaboración.

Capítulo 5:

**EL NUEVO MARCO PREVENTIVO ESTABLECIDO
POR LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS
LABORALES (PRL).**

Capítulo 5.

EL NUEVO MARCO PREVENTIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL).

1. Antecedentes.

La Prevención de los Riesgos Laborales en España hasta el año 1995, ha estado lógicamente condicionada por su proceso evolutivo, cuya descripción sintetizada se ha ido recogiendo a lo largo de los anteriores capítulos, a través del cual se han marcado pautas y se han establecido estructuras, unidas a unos modos y a unas formas de actuar propios, que a través de los años fueron poco a poco configurando una “*Cultura Preventiva*” en el ámbito laboral, definida y singular. No obstante, esta visión propia sufrió una modificación muy importante, producida por la influencia del marco europeo en el que nos movemos desde el día 1 de enero del año 1986, momento en el que entró en vigor nuestro Tratado de Adhesión a la Comunidad Europea (hoy Unión Europea).

Debe señalarse como un aspecto de especial trascendencia que, anteriormente en el año 1978, nuestra Constitución ya había establecido en su artículo 40.2, el mandato dirigido a los Poderes Públicos de velar por “...*la Seguridad e Higiene en el Trabajo...*”, recogido en el Título Primero que se refiere a los derechos y deberes fundamentales y que por lo tanto les obliga a realizar las actuaciones precisas en este campo, dentro del desarrollo de la acción política. Por otra parte y unido a todo lo ello, deben tenerse en cuenta otros factores de enorme importancia, tales como los compromisos adquiridos por España en el ámbito internacional, tal como ha quedado recogido de forma específica en el anterior capítulo 4.

Por lo tanto es evidente, que para el Ordenamiento Jurídico español éste no es un terreno nuevo, pero también es evidente, a la vista de los contenidos recogidos en el presente trabajo, que era necesaria una adaptación al nuevo entorno marcado por la Constitución y por los compromisos internacionales, al tiempo que se precisaba de una nueva ordenación unida a una estructuración suficientemente adecuada, de manera que pudiera agruparse la normativa en vigor, enormemente dispersa, actualizar reglamentaciones desfasadas y regular situaciones nuevas, dando a todo ello una visión de conjunto, entre otros muchos aspectos, para lo cual el nuevo enfoque que aportaba la

Unión Europea, además de modernizar y homologar nuestro marco jurídico a este entorno, representó la gran oportunidad de llevar a cabo todos estos otros objetivos.

Europa para nosotros siempre ha sido una referencia de prosperidad y de progreso de las libertades, y la Unión Europea, a partir del momento de nuestra incorporación, se constituyó como el entorno clave dentro del cual debía configurarse nuestro desarrollo en todos los aspectos. Para ello, nuestro país debió iniciar un camino de convergencia y adaptación a las reglas establecidas por Europa, asumiendo las Normas comunes a las que nos vemos obligados por este nuevo marco jurídico.

En lo que se refiere al tema que nos ocupa, el artículo 151 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, recoge la necesidad de que los Estados miembros tengan presente los derechos fundamentales contenidos en la Carta Social Europea y en la Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores que, entre otros aspectos y como y ha quedado recogido en el anterior capítulo 4, establecen como objetivo la mejora de las condiciones de vida y de trabajo, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso y de una protección social adecuada.

Para la consecución de este objetivo, el artículo 153 del mismo Tratado establece que la Unión apoyará y completará la acción de los Estados miembros en la mejora, en concreto, del entorno de trabajo, para proteger la Salud y la Seguridad de los Trabajadores, entre otros aspectos. Sobre esta base, la Unión Europea ha ido tomando una serie de medidas en este campo, traducidas en Directivas Comunitarias, Decisiones, Reglamentos, Comunicaciones y Resoluciones³⁷⁷ entre las que cabe destacar la comúnmente conocida como Directiva “*Marco*”.

Debe indicarse, en cuanto a las Directivas se refiere, que son uno de los instrumentos jurídicos de que disponen las Instituciones Europeas para aplicar sus políticas, configurándose como actos legislativos que establecen unos objetivos a cumplir por todos los Estados miembros, pero que cada uno de los Estados tiene la libertad de decidir, la manera de llevar a cabo la consiguiente transposición de sus contenidos a su propia legislación.

Todo lo anterior ha configurando la base sobre la que se asienta hoy la Prevención de los Riesgos Laborales en España y, en el centro de este escenario, se encuentran la Directiva “*Marco*”, el Convenio C.155 de la OIT y fundamentalmente la Ley 31/1995 de

377- Nota Técnica de Prevención NTP 144: Disposiciones de la C.E.E. sobre Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Prevención de Riesgos Laborales, por lo que dada su importancia merecen un análisis en profundidad de sus contenidos, así como y muy especialmente de la evolución y de las modificaciones que ha ido sufriendo citada Ley desde publicación, de las distintas Normas que han hecho posible su desarrollo y de aquellos otros aspectos que han ido derivándose de su entrada en vigor, completando el actual marco Preventivo-Laboral en nuestro país dentro de un nuevo entorno, cuya descripción y análisis son los objetivos que se pretenden cubrir tanto en este, como en los siguientes capítulos que componen el presente apartado.

1.1. El convenio C. 155 y la Recomendación R. 164 de la OIT

El Convenio C.155 fue adoptado por la OIT el día 22 de junio del año 1981, bajo la denominación de “*Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981*”, también denominado como “*Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de trabajo*”, en la 67ª reunión de la CIT³⁷⁸, entrando en vigor el día 11 de agosto del año 1983. En España, su ratificación se produjo el día 26 de julio del año 1985, entrando en vigor el día 11 de septiembre del año 1986, según quedó publicado en el BOE³⁷⁹ y asimismo consta en la Resolución del Ministerio de Asuntos Exteriores de fecha 31 de Octubre de 1985. Una vez producida la ratificación, el citado Convenio alcanzó el rango de Acuerdo Internacional y por lo tanto nuestro país se encuentra obligado a cumplirlo en todos sus términos.

De entre sus contenidos, el aspecto más relevante es el que se refiere a la denominada “*Estrategia invocada por el Convenio C.155*”, dirigida a establecer las bases que deben seguir las políticas de los Estados, en aquellos aspectos esenciales relativos a la Seguridad y Salud en el Trabajo, tanto en lo que tiene que ver con el diseño, como con su aplicación y su control a través de revisiones periódicas. Estas políticas deben tener en cuenta como elemento esencial, la total “*participación*” en todos los aspectos tanto de los empleadores, como de los trabajadores y de las organizaciones que los representan, incluyendo los trabajadores dependientes de la Administración Pública, así como de otras partes que pudieran encontrarse implicadas, estableciendo de esta forma un marco amplio y permanente de colaboración para su desarrollo, siendo esta nueva filosofía participativa sin exclusiones la gran innovación que se desprende del contenido del

378- CIT (Conferencia Internacional del Trabajo): Denominación que recibe la reunión anual que celebran los Estados miembros de la OIT en el mes de junio en Ginebra, Suiza.

379- Instrumento de Ratificación del Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1981. (Jefatura del Estado, BOE de 11/11/1985).

Convenio, que no sólo se limita al Marco Institucional en general, sino que se extiende a cada uno de los entornos laborales en particular.

El núcleo fundamental de las directrices marcadas en el Convenio, por encima del tratamiento prescriptivo que se había dado anteriormente a otros Convenios y Recomendaciones, se centra en el concepto de prevención en todos los órdenes de la actividad relacionada con el trabajo, desde el diseño del puesto de trabajo, las relaciones existentes entre los productos, los materiales y las máquinas o los equipos a utilizar y las personas, extendiendo esta relación a los fabricantes, importadores y suministradores, hasta el análisis de los procesos de trabajo y de la organización, o las capacidades físicas y mentales de los trabajadores.

Asimismo hace hincapié en la necesidad de la formación para la prevención, en la Protección de los Trabajadores cuando realicen tareas preventivas, tanto de forma personal e individual, como cuando se encuentren desempeñando labores de representación y en la cooperación a todos los niveles de los agentes implicados. Por otra parte, también se fijan las bases por las que deben definirse las responsabilidades en esta materia, tanto Institucionales, es decir, en el ámbito nacional, como las que corresponden a empleadores y trabajadores y a las organizaciones que los representan, así como los deberes y derechos respectivos, al tiempo que se establece el reconocimiento del derecho de información en materia Preventiva-Laboral y las exigencias que comporta.

A todo ello se une la necesidad de que todo el conjunto quede asegurado a través de un sistema de inspección apropiado y suficiente, que incluya el establecimiento de controles, debiendo preverse las sanciones adecuadas en caso de infracción de las Leyes o de los Reglamentos. En este sentido, las directrices dirigidas a los mecanismos de control no sólo se limitan a la "*Labor Inspector y Sancionadora*", sino que se extienden a la implantación de procedimientos para la declaración de accidentes y enfermedades profesionales, a la realización de estudios estadísticos periódicos al respecto o al desarrollo de sistemas de investigación de los agentes químicos, físicos o biológicos, entre otros muchos aspectos, debiendo realizarse anualmente la publicación de las informaciones sobre las medidas tomadas en aplicación de la política preventiva.

Por lo tanto y como puede observarse, el Convenio en sí fue concebido como un marco de principios básicos, que afectan de manera obligatoria a los Estados miembros que lleven a cabo su ratificación. Por esta razón y para mayor aclaración, fue cumplimentado con la Recomendación R.164³⁸⁰, publicada en la misma fecha, en la que se recogen de manera más pormenorizada las líneas generales que afectan al desarrollo de sus contenidos, dirigidas a complementar y detallar las directrices que deben seguirse para su aplicación. Sin embargo debe tenerse en cuenta, que los contenidos de esta Recomendación actúan como directrices “*no vinculantes*”, por lo que cada país es libre de interpretarlos, lógicamente siempre dentro del marco obligatorio establecido por el Convenio. No obstante debe indicarse en lo que se refiere a España, que nuestro país ha recogido de manera profusa y pormenorizada en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, los contenidos del Convenio C.155 y de la Recomendación R.164, como se verá a continuación a lo largo del presente capítulo y al margen de algunas particularidades que se tratarán en capítulos posteriores, siendo uno de los pilares sobre los que se asienta la citada Ley.

1.2. La Directiva 89/391/CEE (Directiva “*Marco*”).

La Directiva 89/391/CEE (Directiva “*Marco*”) del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el trabajo, es la más significativa e importante en este terreno. Su publicación fue un acontecimiento de una importancia sustancial, dado que a partir de ese momento quedaban definidas tanto las bases, como las condiciones y los requerimientos mínimos que debían cumplirse en materia Preventiva-Laboral en el ámbito de toda la Unión Europea, siendo una consecuencia directa de los trabajos desarrollados por la Comisión Europea en el año 1987, en el marco establecido por el tercer programa “*sobre la Seguridad, la Higiene y la Salud en los Lugares de trabajo*”, a cuyo análisis se dedicará más adelante el punto 1.2.4 del capítulo 8.

Entre los muchos aspectos recogidos en el contenido de esta Directiva, cabe destacar por su novedad e importancia los siguientes.

- Se fijan los mismos niveles de protección para todos los trabajadores, sea cual sea la rama de actividad en la que desarrollen su trabajo, quedando excluidos solamente ciertos aspectos relacionados con algunos servicios públicos,

380- Recomendación Nº 164 de la OIT, sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores: Recomendación sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de trabajo, adoptada en la reunión 67ª de la CIT el día 22 de junio de 1981.

especialmente los que se refieren al entorno de la seguridad pública y el estamento militar, y el servicio doméstico.

- Se establece la obligación empresarial de velar por la prevención de los trabajadores y de adoptar las medidas de protección que sean necesarias para garantizar su Seguridad y Salud en el entorno laboral.

Esta obligación lleva aparejada la de establecer “*Sistemas de Gestión Preventiva*” en la empresa que garanticen el cumplimiento integral de estas obligaciones.

- Se define como principio fundamental la evaluación previa de los riesgos, de la que debe partir toda acción preventiva.
- Se recoge la definición incluida en el Convenio C.155 de la OIT de “*entorno de trabajo*”.

El límite máximo de transposición de esta Directiva se estableció para finales del año 1992. No obstante la adaptación al Ordenamiento Jurídico de los distintos países motivó que la aplicación de este mandato no fuera todo lo uniforme que pudiera desearse. Así, en nuestro país tuvo que seguir un largo camino de más de seis años, superando con creces el plazo máximo establecido, hasta quedar reflejada en la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

1.2.1. Directivas redactadas al amparo de la Directiva “*Marco*”.

Esta Norma fundamental para nuestro entorno Preventivo-Laboral, vino asimismo acompañada, además, de otras tres Directivas: La 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, la 94/33/CEE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo y la 91/383/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo, de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal, cuya incorporación a nuestro cuerpo básico en esta materia fue prevista por la misma Ley.

No obstante debe indicarse que, estas tres Directivas, con ser importantes, sólo representaron la avanzadilla de otro gran grupo, referidas a distintos aspectos relacionados con la Prevención de los Riesgos en el Trabajo, bajo el “Marco” establecido por la Directiva 89/391/CEE en su artículo 16³⁸¹, que en su apartado 1, se dispone que:

“A propuesta de la Comisión basada en el artículo 118 A del Tratado, el Consejo adoptará Directivas específicas relativas, entre otras cosas, a los ámbitos que se mencionan en el Anexo”.

El anexo referido recoge los siguientes temas:

- Lugares de trabajo.
- Equipos de trabajo.
- Equipos de protección individual.
- Trabajos con equipos provistos de pantalla de visualización.
- Manipulación de cargas pesadas que entrañe riesgos lumbares.
- Obras temporales y móviles.
- Pesca y agricultura

Así, a tenor de lo indicado en el apartado 1 del citado artículo, se fueron estableciendo las siguientes Directivas específicas:

- Primera: Directiva 89/654/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en los lugares de trabajo.
- Segunda: Directiva 89/655/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.
- Tercera: Directiva 89/656/CEE del Consejo, de 30 de noviembre de 1989, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de equipos de protección individual.

381- Artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE del Consejo de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el trabajo, relativo a “Directivas específicas — Modificaciones — Alcance general de la presente Directiva”.

- Cuarta: Directiva 90/269/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.
- Quinta: Directiva 90/270/CEE del Consejo, de 29 de mayo de 1990, referente a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.
- Sexta: Directiva 90/394/CEE del Consejo, de 28 de junio, relativa a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.
- Séptima: Directiva 90/679/CEE del Consejo, de 26 de noviembre de 1990, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.
- Octava: Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles.
- Novena: Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y de Salud en el Trabajo.
- Décima: Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.
- Undécima: Directiva 92/91/CEE del Consejo, de 3 de noviembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de Salud de los Trabajadores de las industrias extractivas por sondeos.
- Duodécima: Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de Salud de los Trabajadores de las industria extractivas a cielo abierto o subterráneas.

- Decimotercera: Directiva 93/103/CE del Consejo, de 23 de noviembre de 1993, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en el Trabajo a bordo de los buques de pesca.
- Decimocuarta: Directiva 98/24/CE del Consejo de 7 de abril de 1998 relativa a la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.
- Decimoquinta: Directiva 1999/92/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 1999, relativa a las disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas.
- Decimosexta: Directiva 2002/44/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones).
- Decimoséptima: Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido).
- Decimoctava: Directiva 2004/40/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos).
- Decimonovena: Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales).
- Vigésima: Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de Salud y Seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos).

5. EL NUEVO MARCO PREVENTIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

Paulatinamente, estas Directivas fueron incorporándose al Ordenamiento Jurídico español tal como se refleja en la siguiente tabla 6:

Directiva		T / A / I	Transpuesta (T) / Adaptada (A) / Incorporada (I) por:
Primera	89/654/CEE	T	Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo.
Segunda	89/655/CEE	T	Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.
Tercera	89/656/CEE	T	Real Decreto 773/1997, 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.
Cuarta	90/269/CEE	T	Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.
Quinta	90/270/CEE	T	Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.
Sexta	90/394/CEE	T	Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.
Séptima	90/679/CEE	T	Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo.
Octava	92/57/CEE	T	Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.
Novena	92/58/CEE	T	Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo.
Décima	92/85/CEE	A	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL. Artículo 26: Protección de la maternidad. Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.
Undécima	92/91/CEE	I	Real Decreto 150/1996, de 2 de febrero, por el que se modifica el artículo 109 del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.
Duodécima	92/104/CEE	T	Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la Seguridad y la Salud de los Trabajadores en las actividades mineras.
Décimo tercera	93/103/CE	T	Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en el Trabajo a bordo de los buques de pesca.
Décimo cuarta	98/24/CE	T	Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.
Décimo quinta	1999/92/CE	T	Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo.
Décimo sexta	2002/44/CE	T	Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas.
Décimo séptima	2003/10/CE	T	Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido.
Décimo octava	2004/40/CE	-	(Campos electromagnéticos) DEROGADA POR LA VIGÉSIMA DIRECTIVA (2013/35/UE)
Décimo novena	2006/25/CE	T	Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales.
Vigésima	2013/35/UE	-	PENDIENTE (Campos electromagnéticos)

Tabla 6: Relación de Directivas CEE relacionadas con la Seguridad y la Salud y su transposición al Ordenamiento Jurídico español.

Fuente: Autor. Sobre datos del Boletín Oficial del Estado.

No obstante, estas Directivas han ido sufriendo distintas modificaciones y adaptaciones, en cumplimiento del apartado 2 de citado artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE que recoge que:

“La presente Directiva y, sin perjuicio del procedimiento mencionado en el artículo 17 en lo referente a las adaptaciones técnicas, las Directivas específicas podrán ser modificadas de conformidad con el procedimiento previsto en el artículo 118 A del Tratado”.

De esta forma la evolución en el tiempo hasta la fecha se recoge en la siguiente tabla 7:

Directiva		Modificada por:	1
Segunda	89/655/CEE	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 95/63/CE del Consejo, de 5 de diciembre de 1995. - Directiva 2001/45/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001. - Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007 por la que se modifica la Directiva 89/391/CEE del Consejo, sus Directivas específicas y las Directivas 83/477/CEE(*), 91/383/CEE(2*), 92/29/CEE(3*) y 94/33/CE(5*) del Consejo, a fin de simplificar y racionalizar los informes sobre su aplicación práctica. - Directiva 2009/104/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009 (Versión codificada). 	
Sexta	90/394/CEE	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 97/42/CE del Consejo de 27 de junio de 1997 por la que se modifica por primera vez la Directiva 90/394/CEE relativa a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo - Directiva 1999/38/CE del Consejo de 29 de abril de 1999 por la que se modifica por segunda vez la Directiva 90/394/CEE relativa a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos durante el trabajo y por la que se amplía su ámbito de aplicación a los mutágenos. - Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo (Versión codificada) 	
Séptima	90/679/CEE	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 93/88/CEE del Consejo de 12 de octubre de 1993 por la que se modifica la Directiva 90/679/CEE sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. - Directiva 95/30/CE de la Comisión, de 30 de junio de 1995, por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 90/679/CEE del Consejo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. - Directiva 97/59/CE de la Comisión de 7 de octubre de 1997 por la que se adapta al progreso técnico la Directiva 90/679/CEE del Consejo sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. - Directiva 97/65/CE de la Comisión de 26 de noviembre de 1997 por la que se adapta por tercera vez al progreso técnico la Directiva 90/679/CEE del Consejo sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo. - Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Versión codificada). 	

Continúa

Tabla 7: Modificaciones sufridas por las Directivas CEE relacionadas con la Seguridad y la Salud.

Fuente: Autor. Sobre datos del Boletín Oficial del Estado.

5. EL NUEVO MARCO PREVENTIVO ESTABLECIDO POR LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

Directiva		Modificada por:	2
Novena	92/58/CEE	- Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 por la que se modifican las Directivas 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE ^(5*) , 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de adaptarlas al Reglamento (CE) N° 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.	
Décima	92/85/CEE		
Décimo cuarta	98/24/CE ^(4*)		
Décimo octava	2004/40/CE	<ul style="list-style-type: none"> - Directiva 2008/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008, por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos). - Directiva 2012/11/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de abril de 2012, por la que se modifica la Directiva 2004/40/CE, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (campos electromagnéticos). - Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de Salud y Seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos) y por la que se deroga la Directiva 2004/40/CE. 	
<p>OBSERVACIONES:</p> <p>(*) Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo (segunda Directiva particular con arreglo al artículo 8 de la Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo).</p> <p>(2*) Directiva 91/383/CEE del Consejo, de 25 de junio de 1991, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de los trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal.</p> <p>(3*) Directiva 92/29/CEE del Consejo de 31 de marzo de 1992 relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud para promover una mejor asistencia médica a bordo de los buques.</p> <p>(4*) Modifica la Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.</p> <p>(5*) Directiva 94/33/CE del Consejo de 22 de junio de 1994 relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo, incorporada al Ordenamiento Jurídico español por el artículo 27 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL. (Modificada por la Directiva 2007/30/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de junio de 2007 y posteriormente por la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014).</p>			

Tabla 7.1: Modificaciones sufridas por las Directivas CEE relacionadas con la Seguridad y la Salud.

Fuente: Autor. Sobre datos del Boletín Oficial del Estado.

A todas ellas deben añadirse otro importante número de Directivas relacionadas, entre las que cabe destacar la Directiva 2003/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de marzo de 2003, por la que se modifica la Directiva 83/477/CEE del Consejo sobre la Protección de los Trabajadores , contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo, la Directiva 2013/59/EURATOM del Consejo de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen Normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom, así como otro abundantísimo grupo de Directivas, relativas a la utilización y manejo de productos y contaminantes químicos, a las que se hará referencia más adelante en el punto 5.2.1 del siguiente capítulo 6.

Todo ello puede dar una idea la repercusión que ha tenido la Directiva “Marco” en el contexto europeo, promoviendo una enorme actividad normativa y reguladora en este terreno, de manera que para conocer su importancia, la Unión Europea llevó a cabo en el año 2004 un análisis sobre incidencia de la publicación de esta Directiva y de otras cinco relacionadas, que se materializó en una Comunicación de la Comisión Europea³⁸² dirigida a las distintas Instituciones implicadas, en la que consideraba como muy positivo el impacto que esta legislación había tenido en el marco normativo de los distintos países, traducándose en un avance notable de la “Cultura de Prevención” en el ámbito laboral.

La totalidad de Directivas publicadas relacionadas con la Seguridad y Salud en el Trabajo y divididas por materias, puede consultarse en la página de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo³⁸³. No obstante debe indicarse, que existe otro grupo de Directivas técnicas, adoptadas a la luz del artículo 114 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), que contienen referencias a este campo, cuyos contenidos son actualizados periódicamente por los Órganos de Normalización europeos³⁸⁴.

2. La Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (PRL).

Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales de 8 de noviembre del año 1995, que entró en vigor el mes de febrero del año siguiente (tres meses después), como se ha indicado anteriormente transpuso a nuestro Ordenamiento Jurídico la Directiva 89/391/CEE (Directiva “Marco”) y como asimismo ya ha quedado recogido, tuvo en cuenta al mismo tiempo los compromisos adquiridos por la ratificación del Convenio C.155 y por la Recomendación R.164 de la OIT, siendo su filosofía de diseño completamente distinta, de la que marcó los planteamientos sobre los que se redactó en su momento la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, a la que vino a sustituir.

382- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación práctica de las disposiciones de las Directivas de Salud y Seguridad en el Trabajo 89/31 (Directiva “Marco”), 89/654 (Lugares de trabajo), 89/655 (Equipos de trabajo), 89/656 (Equipos de protección individual), 90/269 (Manipulación manual de cargas) y 90/270 (Pantallas de visualización). Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 05.02.2004 COM (2004) 62 final.

383- Directivas Europeas sobre Salud y Seguridad en el Trabajo. Consultar la página: <https://osha.europa.eu/es/safety-and-health-legislation/european-directives>.

384- Órganos de Normalización europeos: El Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicación (ETSI).

En este sentido debe indicarse en primer lugar, que se establece un nuevo enfoque normativo, de manera que mientras la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo recogía, dentro de su estructura y contenidos, una recopilación o un sumario de aspectos organizativos, obligaciones, derechos y Normas técnicas, entre otras muchas cuestiones relacionadas con la Prevención de los Riesgos en la Actividad Laboral y su entorno, cobijando todo ello dentro de una misma norma, la redacción de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales tuvo como objetivo, el de que se constituyera como:

“...un cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la Salud de los Trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo...”³⁸⁵,

así, teniendo en cuenta sus principios básicos y fundamentalmente el derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de su Salud e integridad, fuera posible complementarla y desarrollarla posteriormente a través de un conjunto de Normas^{385y387}, que pudieran desarrollar sus contenidos y todo ello siguiendo las pautas marcadas por la ya citada Directiva 89/391/CEE. Asimismo, la Ley especifica que tiene un *“carácter de Derecho Necesario mínimo indisponible”³⁸⁶*, por lo que una vez asentado este carácter, permite que sus contenidos puedan ser desarrollados, mejorados o/y adaptados a un campo o área específica dentro de un entorno laboral determinado, a través de los mecanismos de negociación de los convenios colectivos^{385 y 386}.

Por otra parte, pretende tener un carácter amplio en su aplicación, de manera que queden incluidos dentro de su ámbito no sólo los trabajadores en general, cuyas relaciones laborales se encuentran reguladas por el Estatuto de los Trabajadores, con un tratamiento especial tanto para los menores, como para las trabajadoras en situación de embarazo y para aquellos con alguna discapacidad física o psíquica, sino que afecta asimismo, y éste es un aspecto novedoso recogido asimismo en el Convenio C.155 de la OIT, al personal civil con carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, con las exclusiones y singularidades que se establecen³⁸⁸.

385- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Exposición de motivos, apartado 3.

386- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 2 (objeto y carácter de la norma), apartado 2.

387- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 1 (Normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales).

388- En líneas generales las exclusiones y singularidades se refieren, a las actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero y servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo de catástrofe y calamidad pública, en algunos aspectos del entorno de los establecimientos penitenciarios, así como a centros y establecimientos militares y al servicio del hogar familiar. (Ley de Prevención de Riesgos Laborales, artículo 3, ámbito de aplicación).

Así la Ley establece textualmente un conjunto de actuaciones, dirigidas a determinar o definir la acción preventiva, basadas en los siguientes principios³⁸⁹:

“Principios de la acción preventiva:

- a) Evitar los riesgos.*
- b) Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.*
- c) Combatir los riesgos en su origen.*
- d) Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la Salud.*
- e) Tener en cuenta la evolución de la técnica.*
- f) Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.*
- g) Planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.*
- h) Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.*
- i) Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.”*

Por tanto, el objetivo principal de esta Ley, basado en los principios de responsabilidad, cooperación y participación que la inspiran en su conjunto, y así se recoge en su exposición de motivos, es el de fomentar la creación de una auténtica “*Cultura Preventiva*” promovida desde la Administración Pública, que asimismo se encuentra implicada directamente y con aplicación directa en el ámbito empresarial y laboral. De esta manera queda contemplado no solo la corrección a posteriori de las alteraciones que conlleven riesgos en el trabajo, sino que tiene una concepción mucho más amplia, que abarca desde la planificación y el diseño del proyecto empresarial, hasta las medidas preventivas y los controles necesarios para conseguir un entorno de trabajo seguro, pasando por la formación, la información y la participación de todos los agentes implicados.

389- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 15 (principios de la acción preventiva), apartado 1.

2.1. Derechos y obligaciones.

Obviamente el elemento fundamental sobre el que pivota la Ley, es la protección de la integridad física del trabajador y de su Salud en el entorno laboral, pero derivado de este objetivo o para hacerlo posible en la práctica, se establecen un conjunto de derechos y obligaciones, de los que se derivan una sucesión de actuaciones necesarias y de principios, que definen tanto los aspectos fundamentales, como las líneas básicas a través de las cuales se desarrolla todo su contenido.

2.1.1. Relativo a los derechos.

Dada la extensión de los contenidos de la Ley, este punto solo se centrará en el análisis de aquellos considerados fundamentales o que tienen una relación más directa con el desarrollo de la “*Gestión Preventiva*”.

2.1.1.1. El derecho a la protección en el trabajo.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales parte del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral, a la protección de su Salud y a su integridad, precisando que este derecho trasciende al simple hecho de establecer un conjunto medidas, encaminadas a paliar la siniestralidad en el trabajo³⁹⁰, de manera que abarca un campo mucho más amplio, que incluye todos los componentes que rodean la actividad laboral, desde la planificación, la organización, el ambiente laboral y la “*Gestión Preventiva*”, hasta los aspectos más técnicos y específicos, que tienen que ver con la Seguridad en el Trabajo, la Higiene Industrial o la Ergonomía y la Psicología Laboral, además de la Medicina del Trabajo. Todo ello unido, además, a una información y una la formación de los trabajadores específica y adaptada a los riesgos propios, que se derivan tanto de la actividad que desarrollan, como de las características de los medios utilizados en cada momento, de los locales y/o centros en los que realiza el trabajo, así como de las particularidades o situaciones personales, temporales o permanentes, del propio trabajador.

Como puede observarse, a través de ésta nueva visión se pretende dar un tratamiento integral a la prevención, sin dejar de lado ninguno de factores que pudieran conllevar una falta de control, sobre los riesgos a los pudiera estar expuesto el trabajador.

390- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Exposición. de motivos, apartado 5: “*La protección del trabajador frente a los Riesgos Laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas*”.

2.1.1.2. El derecho a la Vigilancia de la Salud.

El derecho a la Vigilancia de la Salud se configura, como una continuación de la obligación recogida en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de establecer controles Médicos sobre la Salud de los Trabajadores por parte del empresario. Así, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales incluye dentro de su contenido esta misma obligación, sin embargo establece notables diferencias en cuanto a la forma de tratar este aspecto.

En este sentido debe indicarse, que mientras la Ordenanza, recogía en su artículo 7º, apartado 5, la obligación del empresario de velar por la práctica de Reconocimientos Médicos iniciales y periódicos de los trabajadores, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 22, recoge un nuevo concepto cuando se refiere a la Vigilancia de la Salud, que incluye al mismo tiempo el carácter de derecho para el trabajador, lo que representa un cambio importante, en la visión que del control de la Salud en el Trabajo venía desprendiéndose de la normativa anterior.

Así, la Ley establece en este caso, que la Vigilancia de la Salud no se realice a través de controles médicos de carácter genérico, sino que los Protocolos sobre los que debe llevarse a cabo esta vigilancia, deben tener como punto de referencia la Evaluación de los Riesgos de cada uno de los puestos de trabajo y por lo tanto la acción de vigilancia médica debe ser selectiva y centrada en la actividad específica que realiza el trabajador y en los riesgos que de ella se derivan.

Esta nueva visión corresponde más al objetivo preventivo que se pretende conseguir, de manera que las actuaciones que se derivan de estos controles, vayan dirigidas específicamente a prevenir o paliar las posibles alteraciones de la Salud, derivadas de una actividad laboral específica, sin que ello pueda significar que, bien derivado del ejercicio de la propia actividad sanitaria o en la negociación colectiva, pudiera ampliarse el contenido de las actuaciones médicas, pero siempre sobre la base indicada anteriormente.

El carácter obligatorio de someterse a estos controles por parte del trabajador, recogido anteriormente en el artículo 11, punto E de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pasa a voluntario. No obstante, esto no obvia la obligación del empresario de ofrecer al trabajador periódicamente este servicio, que debe estar incluido en la Planificación Preventiva, aún en los casos en los que el trabajador renuncie expresamente a este derecho, por lo que el empresario deberá tener constancia puntual de esta renuncia cada vez que se produzca.

2.1.1.3. El derecho a la Protección de los Trabajadores especialmente sensibles.

A este respecto la Ley establece un conjunto de directrices dirigidas a los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, presenten algún tipo de sensibilidad especial o diferenciadora a los riesgos derivados del trabajo. En este ámbito quedan incluidos tanto los trabajadores con alguna discapacidad física o psíquica, como los menores o las trabajadoras embarazadas, dando a todos ellos un tratamiento específico y pormenorizado que contempla su especial situación, tanto en los casos de carácter temporal como permanente³⁹¹. Todos estos aspectos se analizarán con mayor extensión en el siguiente capítulo 6, dedicado al desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

2.1.1.4. El derecho del trabajador ante un riesgo Grave e Inminente.

El hecho de enfrentarse ante un riesgo Grave e Inminente ya había quedado incluido en normativas anteriores. Así, la OGSHT³⁹² recogía como obligaciones del personal directivo, técnico y mandos intermedios, la obligación de prohibir o paralizar los trabajos en los casos en los que se apreciase un peligro inminente, y no fuera posible utilizar los medios necesarios para eliminarlo. Sin embargo, la actuación del trabajador quedaba circunscrita a la facultad de demorar los trabajos, en los casos en los que una vez solicitados a sus superiores los medios de protección adecuados para llevarlos a cabo, estos no les fueran facilitados.

391- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículos 25 (protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, 26 (protección de la maternidad) y 27 (Protección de los menores).

392- Orden 9 de Marzo 1971 (Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo – OGSHT), artículo 10 (obligaciones y derechos del personal directivo, técnico y de los mandos intermedios) párrafo.3 y artículo 11 (obligaciones y derechos de los trabajadores), párrafo G.

En este caso la Ley de Prevención de Riesgos Laborales recoge un aspecto novedoso y avanzado, como es el de conceder al trabajador en estos supuestos, el derecho de interrumpir su actividad y/o, en su caso, abandonar el puesto de trabajo³⁹³, siempre que no pueda ponerse en contacto con sus superiores jerárquicos, pudiendo tomar esta decisión a iniciativa propia y basándose en sus conocimientos y en los medios técnicos puestos a su disposición, decisión que podría afectar a él mismo, a otros trabajadores o a las personas ajenas a la empresa presentes en el momento del suceso, de manera que para poder tomar esta iniciativa, además de lo anteriormente indicado, al trabajador solo se le exige actuar de buena fe.

2.1.1.5. El derecho de participación, información y formación de los trabajadores.

Dado que el sistema se asienta sobre los principios de participación, se reconoce este derecho a los trabajadores, que podrán ejercerlo tanto de forma individual como a través de sus representantes, particularmente a través de los “*Delegados de Prevención*” y tanto de forma directa, es decir, utilizando los canales de la Administración o de la estructura de la empresa como por los medios establecidos, que básicamente se integran en los Comités de Seguridad y Salud, cuyos componentes gozan de la protección necesaria para llevar a cabo esta función.

El derecho de información viene unido a la obligación del empresario de facilitar a la representación social y al Comité de Seguridad y Salud, cuantos datos relacionados con la Prevención de los Riesgos Laborales le sean demandados, necesarios para la realización de sus funciones de participación y control. Así mismo se encuentra unido a la obligación del empresario, de informar al trabajador de los riesgos derivados de su actividad laboral, del entorno en el que se realiza y de las medidas preventivas a adoptar, de acuerdo al contenido de la pertinente Evaluación de Riesgos .

Esta obligación va íntimamente unida a la de formar a los trabajadores³⁹⁴ sobre estos mismos aspectos y al derecho de estos de recibir desde el mismo momento de su contratación una formación en materia preventiva teórica y práctica, suficiente y adecuada, y adaptada al puesto y a la función que desempeñen. De la misma manera debe formarse a los trabajadores, cuando se produzcan cambios en sus funciones o se

393- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 21 (riesgo Grave e Inminente), apartado 2.

394- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 19 (formación de los trabajadores).

introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. Esta formación que no tendrá coste alguno para el trabajador, deberá impartirse en horario laboral o, en su defecto, en otras horas pero descontando de la jornada laboral el tiempo invertido en la misma.

2.1.1.5.1. Los Comités de Seguridad y Salud.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales define al Comité de Seguridad y Salud como:

“...el Órgano Paritario y Colegiado de Participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de Prevención de Riesgos”.

La idea fundamental que trasciende del contenido de esta Ley, respecto a los contenidos de la anterior Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo y que da lugar a un cambio esencial en la composición y atribuciones de estos comités, es la de reconocer un amplio derecho de participación de los trabajadores, en igualdad de condiciones con la empresa, determinando en ambos casos las responsabilidades y obligaciones que se derivan en función de su poder de actuación, y considerando el derecho de participación, como un principio básico de la política de Prevención de Riesgos Laborales.

Debe tenerse en cuenta el nuevo contexto en el que se publica esta Ley, en un entorno constitucional y democrático en el que la libertad sindical es absoluta, muy diferente de los dos casos anteriores y además influido y condicionado por el marco europeo en general y por las Normas emanadas del contenido de la Directiva 89/391/CEE (Directiva “Marco” sobre Salud y Seguridad en el Trabajo), de 12 de junio de 1989 en particular, de cuya transposición se derivó la propia Ley de.

De esta manera la composición de los comités, que en esta nueva etapa de denominan de “Seguridad y Salud”, pasa a ser paritaria, sin imposición alguna sobre quién debe ostentar la dirección de los mismos ni cualquier otra, dejando que sea cada comité el que establezca en cada caso, por acuerdo interno de sus componentes, su propia organización y sus propias Normas de funcionamiento interno, dentro de unas líneas generales básicas que deben cumplir.

La Ley establece la figura del Delegado de Prevención designado por y entre los representantes del personal, con arreglo a la siguiente escala:

- De 50 a 100 trabajadores: 2 Delegados de Prevención.
- De 101 a 500 trabajadores: 3 Delegados de Prevención.
- De 501 a 1.000 trabajadores: 4 Delegados de Prevención.
- De 1.001 a 2.000 trabajadores: 5 Delegados de Prevención.
- De 2.001 a 3.000 trabajadores: 6 Delegados de Prevención.
- De 3.001 a 4.000 trabajadores: 7 Delegados de Prevención.
- De 4.001 en adelante: 8 Delegados de Prevención.

Una vez definido el número de Delegados de Prevención, la empresa designa libremente un número igual de representantes, de manera que el comité quede constituido de forma paritaria, sin ninguna otra condición previa. Como puede apreciarse, esto representa un cambio radical en relación al concepto que había estado en vigor anteriormente, al tiempo que le asigna las siguientes competencias³⁹⁵:

“Competencias del Comité de Seguridad y Salud:

- *Participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos en la empresa. A tal efecto, en su seno se debatirán, antes de su puesta en práctica y en lo referente a su incidencia en la prevención de riesgos, los proyectos en materia de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de protección y prevención y proyecto y organización de la formación en materia preventiva.*
- *Promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos, proponiendo a la empresa la mejora de las condiciones o la corrección de las deficiencias existentes”.*

Como puede observarse, estas competencias son enormemente amplias y no sólo tienen que ver con la realización de propuestas sobre asuntos en concreto o con las líneas generales aplicadas en la empresa sobre este asunto, sino con la propia “*Gestión*

³⁹⁵- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 39 (competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud), apartado 1.

Preventiva”, su diseño y su desarrollo, de manera que para poder llevarlas a cabo, la Ley le otorga las siguientes facultades³⁹⁶:

“Facultades del Comité de Seguridad y Salud:

- *Conocer directamente la situación relativa a la prevención de riesgos en el centro de trabajo, realizando a tal efecto las visitas que estime oportunas.*
- *Conocer cuántos documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como los procedentes de la actividad del Servicio de Prevención, en su caso.*
- *Conocer y analizar los daños producidos en la Salud o en la integridad física de los trabajadores, al objeto de valorar sus causas y proponer las medidas preventivas oportunas.*
- *Conocer e informar la memoria y programación anual de los Servicios de Prevención”.*

Por tanto los comités, si bien sus reuniones ordinarias han pasado de ser mensuales a trimestrales, se mueven en un entorno enormemente favorable para el desarrollo de su actividad, teniendo acceso a cuanta información se precise³⁹⁷ y una total libertad de movimientos en el desarrollo de sus funciones, funciones que quedan complementadas con las atribuidas a Delegados de Prevención que integran el mismo, que son las siguientes³⁹⁸:

“Competencias y facultades de los Delegados de Prevención:

- *Acompañar a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del Medio Ambiente de trabajo, así como, en los términos previstos en el artículo 40 de la Ley, a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas.*

396- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 39 (competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud), apartado 2.

397- La información a la que tienen acceso tanto los Comités de Seguridad y Salud como los Delegados de Prevención sólo tienen la limitación que corresponda al conocimiento de datos derivados específicamente de la actividad sanitaria (Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 24.2). Asimismo están sometidos a un criterio estricto de confidencialidad (Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 37, apartado 3).

398- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 36 (competencias y facultades de los Delegados de Prevención).

- *Tener acceso, con las limitaciones previstas en el apartado 4 del artículo 22 de la Ley, a la información y documentación relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones y, en particular, a la prevista en los artículos 18 y 23. Cuando la información esté sujeta a las limitaciones reseñadas, sólo podrá ser suministrada de manera que se garantice el respeto de la confidencialidad.*
- *Ser informados por el empresario sobre los daños producidos en la Salud de los Trabajadores una vez que aquél hubiese tenido conocimiento de ellos, pudiendo presentarse, aún fuera de su jornada laboral, en el lugar de los hechos para conocer las circunstancias de los mismos.*
- *Recibir del empresario las informaciones obtenidas por éste procedentes de las personas u Órganos encargados de las actividades de protección y prevención en la empresa, así como de los Organismos Competentes para la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley en materia de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).*
- *Realizar visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del Estado de las condiciones de trabajo, pudiendo, a tal fin, acceder a cualquier zona de los mismos y comunicarse durante la jornada con los trabajadores, de manera que no se altere el normal desarrollo del proceso productivo.*
- *Recabar del empresario la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección de la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, pudiendo a tal fin efectuar propuestas al empresario, así como al Comité de Seguridad y Salud para su discusión en el mismo.*
- *Proponer al Órgano de Representación de los Trabajadores la adopción del acuerdo de paralización de actividades a que se refiere el apartado 3 del artículo 21”.*

A estas facultades y competencias debe unirse la obligación del empresario, de proporcionar a los Delegados de Prevención los medios que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones y una formación adecuada en materia preventiva dentro del horario laboral³⁹⁹.

Como se desprende de todo lo anterior, el camino recorrido por estos comités ha sido extraordinario y ha ido acompañado de una evolución enormemente positiva desde su creación en el año 1945. Hoy este camino ha desembocado en un nuevo marco, en el que la representación de ambas partes está considerada igualitariamente y en el que los representantes de los trabajadores son elegidos libremente y sin cortapisas, con unas competencias ajustadas y acordes con su función, que las desarrollan además con las protecciones reconocidas a los Delegados Sindicales.

Esta evolución positiva a confluído en el diseño de unos comités, con capacidad de convertirse en verdaderos foros de trabajo y que además pueden trazar su propia forma de funcionamiento, más aún si se tiene en cuenta que, aunque sus Resoluciones no tienen porque tener un carácter preceptivo y el empresario puede o no tomarlas en consideración, las decisiones negativas del empresario a la adopción de las medidas propuestas, tanto por los Delegados de Prevención como por el comité en su conjunto, deben ser motivadas⁴⁰⁰.

Abundando en este último aspecto cabe decir, que responde a la lógica establecida por la Ley, en lo que se refiere a la condición del empresario como máximo responsable de la Seguridad y Salud de los Trabajadores⁴⁰¹. Esto le lleva a afrontar las consecuencias derivadas de sus decisiones, consecuencias que pueden tener un carácter administrativo o penal según los casos, pudiendo agravarse si ha sido informado o requerido previamente sobre un asunto en concreto y más aún si existe una respuesta acordada por un Órgano de Representación Paritario del que forma parte, por lo que se encuentra obligado a valorar detenidamente sus decisiones, siendo ésta la causa fundamental, por la que la mayoría de los acuerdos de los comités son asumidos y llevados a cabo en la práctica.

399- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 37 (garantías y sigilo profesional de los Delegados de Prevención), apartado 2.

400- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 46 (infracciones leves), apartado 4.

401- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 14 (derecho a la protección frente a los Riesgos Laborales).

2.1.2. Relativo a las obligaciones.

En presente punto irá dirigido al análisis de aquellas obligaciones que tienen una relación más directa con el desarrollo de la “*Gestión Preventiva*”.

2.1.2.1. La obligación y el compromiso preventivo del empresario.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que el empresario en cumplimiento del deber de protección, “...*deberá garantizar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo*”⁴⁰². Éste es un mandato claro y firme, ante el que no caben matizaciones o limitaciones, por lo tanto a él le incumbe la responsabilidad de llevar a cabo las actuaciones preventivas, desde el mismo momento en el que se define del proyecto empresarial, a través del diseño de un Sistema de Gestión adecuado y de su consiguiente implantación efectiva en el entorno laboral. Por otra parte, las labores preventivas se extienden al deber de coordinación entre empresas, cuando las actividades se desarrollen en el mismo entorno físico, o cuando un empresario encargue a otro actuaciones en sus instalaciones o con sus propios medios o materiales. A continuación se tratarán algunos de los aspectos específicos, incluidos en esta obligación y en este compromiso, de forma más pormenorizada:

A. La obligación de desarrollar e implantar un Plan de Prevención.

El Plan de Prevención⁴⁰³ es la herramienta esencial que recoge la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para el desarrollo de la acción preventiva en la empresa que, partiendo de la definición de la política preventiva, se configure como un verdadero Sistema de Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales, con todos los elementos que lo configuran, de manera que tendrá que contener al menos la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevenir de riesgos. Además el empresario debe llevar a cabo las actuaciones que sean precisas, para que este Plan de Prevención se integre en el Sistema de Gestión general de la empresa y en todos los niveles de jerárquicos y de producción, además de establecer un sistema de seguimiento del cumplimiento efectivo de sus contenidos.

402- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 14 (derecho a la protección frente a los Riesgos Laborales), apartado 2.

403- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 16 (Plan de Prevención de Riesgos Laborales, Evaluación de los Riesgos y Planificación de la Actividad Preventiva).

El Plan de Prevención, que parte de una correcta y completa Evaluación de los Riesgos en la empresa, debe tener una implantación real y no solo aparente. En este sentido se hace especial hincapié, en que:

“...el mero hecho formal de contar con el documento del Plan de Prevención no asegura la Integración de la Prevención en la empresa y que lo realmente eficaz es su gestión y aplicación real y efectiva”⁴⁰⁴,

por lo que a la vista de la Evaluación de Riesgos de la empresa, el empresario deberá llevar a cabo una Planificación Preventiva con carácter anual, sobre la que periódicamente se establecerán los consiguientes controles, de manera que pueda analizarse su nivel de cumplimiento en función del seguimiento realizado.

Por último y unido a todo lo anterior, la Ley establece para ciertos casos la obligación del empresario, de someter su Sistema de Gestión a un proceso de Auditoría externo. Este es un aspecto novedoso, avanzado y genuino incluido de la Norma española, dado que las directrices seguidas en otros países, referentes a la obligación de auditar el “*Sistema de Gestión*”, solo se establecen a través de la propia sistemática de “*Certificación*”, fijada por el modelo que se haya elegido para su diseño.

B. La obligación de coordinar las actividades empresariales.

Otro aspecto novedoso y de enorme importancia, es el que regula la acción preventiva cuando afecta a distintas empresas, cuyas actividades pueden de una u otra forma estar relacionadas. Así, la Ley establece la obligación de coordinar la actividad preventiva⁴⁰⁵ en tres casos en concreto:

- Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas y/o trabajadores autónomos.
- Cuando un empresario titular de un centro de trabajo contrate la realización de obras o servicios con otros empresarios, para desarrollar actividades en su centro de trabajo.

404- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, exposición de motivos, apartado V.

405- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 24 (Coordinación de Actividades Empresariales).

- Cuando un empresario titular de un centro de trabajo contrate con terceros obras o servicios fuera de su centro de trabajo, pero en los que los trabajadores de la empresa contratista o subcontratista deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias primas o útiles proporcionados por la empresa principal.

En todos estos supuestos debe asegurarse la aplicación de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales, coordinando las actuaciones empresariales de manera que se asegure:

- Que la actividad realizada por los trabajadores de una empresa, no incida en la seguridad de otros con los que comparten espacio físico.
- Que los trabajadores de las distintas empresas concurrentes, incluido los autónomos, cuenten con la información y la formación necesaria y suficiente de los riesgos a los que pueden estar sometidos, tanto relacionados con la propia actividad, como los derivados del centro de trabajo en el que se realicen los cometidos y/o de los medios que les sean facilitados, así como de las medidas de prevención establecidas, incluidas las de emergencia y evacuación, que se deben aplicar en cada caso.

Esta obligación, que alcanza a todos los empresarios concurrentes en el mismo centro de trabajo, recae especialmente en un empresario principal cuando éste contrate obras y/o servicios en su propio centro, y lleva aparejada la obligación de vigilancia del cumplimiento de contratistas y subcontratistas de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales. Así mismo es de aplicación en los casos en los que, aunque no exista concurrencia de actividades en el mismo centro de trabajo, éstas deban utilizarse con los medios propios que una empresa facilite a otra, para el desarrollo de una actividad contratada.

C. La obligación “*In Vigilando*”.

Las actuaciones preventivas no se limitan al mero establecimiento del sistema, sino que el deber va más allá, de manera que abarca también a la obligación de implantar elementos de control efectivos (obligación “*in vigilando*”). Esta obligación exige al

empresario llevar a cabo una labor “razonable” de vigilancia, que va más allá de la simple observancia formal de la normativa, de manera que se garantice el cumplimiento real y efectivo de las medidas preventivas.

En este sentido la Ley incluye entre las responsabilidades del empresario, las de prever aquellos supuestos en los que pueda existir distracciones o imprudencias no temerarias del trabajador⁴⁰⁶, por lo que deberá exigir y controlar el cumplimiento de las medidas preventivas y la correcta utilización de los medios puestos a disposición de los trabajadores, lo que afecta especialmente al personal directivo, al personal técnico y a los mandos intermedios.

Debe tenerse en cuenta que el empresario dispone de los medios necesarios para llevar a cabo esta función, tanto por su facultad organizadora de los procedimientos de trabajo como por la posibilidad de, ante la presencia de un incumplimiento normativo o de los contenidos del Sistema de Gestión implantado en la empresa, imponer las correspondientes sanciones, tal como le faculta la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Estatuto de los Trabajadores⁴⁰⁷, o en su caso como establece el estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas, debiendo incluso impedir la actividad laboral, de quienes la realicen de una forma negligente o imprudente.

D. La obligación ante un riesgo “*Grave e Inminente*”.

Un aspecto esencial que afecta al compromiso que el empresario debe tener, respecto a la prevención de los riesgos en su empresa, es el que se refiere las actuaciones que deben llevarse a cabo, ante una posible situación de riesgo “*Grave e Inminente*”³. El empresario debe asegurarse, de que este supuesto quede recogido en los procedimientos del Sistema de Gestión y suficientemente definido, de manera que ante la presencia de un peligro que pueda tener consecuencias lesivas graves inmediatas, los trabajadores y/o las personas afectadas ajenas a la empresa, cuenten con la información específica tanto relativa al hecho en sí, como a las medidas a adoptar o que deban adoptarse, al tiempo que queden suficientemente definidas las instrucciones necesarias, para que se paralicen las tareas y/o en su caso se abandone el puesto de trabajo, sin que se reanude la actividad en tanto permanezca la situación de peligro.

⁴⁰⁶- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 15 (principios de la acción preventiva), apartado 4.

⁴⁰⁷- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 29 (obligaciones de los trabajadores en materia de Prevención de Riesgos), apartado 4 y Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, Artículo. 58.1.

Asimismo el empresario deberá definir la forma de actuación del trabajador, dentro de los procedimientos del Sistema de Gestión, en el caso de que éste detecte un riesgo de esta naturaleza que le afecte a él mismo, a otros trabajadores y/o a las personas ajenas a la empresa que puedan estar afectadas por el suceso y no pueda ponerse en contacto con sus superiores jerárquicos.

2.1.2.2. Las obligaciones de los trabajadores.

Los trabajadores deben atender a una serie de obligaciones, derivadas del cumplimiento específico de la normativa, y de la cooperación necesaria, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, tanto en lo que se refiere a su propia seguridad como a la del colectivo en el que se encuentran integrados, de manera que de la inobservancia de este mandato pueden derivarse asimismo responsabilidades. Los incumplimientos en estos casos, debidos tanto a los actos como a las omisiones en el trabajo, tendrán la consideración de incumplimiento laboral⁴⁰⁸, o de falta cuando se refiera a funcionarios públicos, de acuerdo a la propia normativa de aplicación⁴⁰⁹.

2.1.2.3. La obligación de confidencialidad.

Existe una obligación de confidencialidad en relación con la información obtenida por los representantes, tanto de la empresa como de los trabajadores, derivada del ejercicio de su función representativa, no pudiendo utilizarse los datos obtenidos para otros fines distintos, al objetivo preventivo para el que fueron facilitados.

Esta obligación incluye, obvia y muy expresamente, los posibles datos de naturaleza sanitaria y atañe muy especialmente al personal técnico (Médicos, Enfermeros, Fisioterapeutas, Auxiliares, etc.) y administrativo dependiente del área de Medicina del Trabajo en el desarrollo de sus funciones preventivas, de cuyo incumplimiento podrían derivarse sanciones muy graves⁴¹⁰. El derecho de la Vigilancia de la Salud va acompañado de la obligación de confidencialidad de los datos médicos, que se deriven de los mecanismos utilizados para llevarla a cabo y del derecho a la intimidad de las personas, por lo que no podrán en ningún caso trascender del entorno sanitario, ni utilizarse como forma de selección de los trabajadores o para cualquier otro fin,

408- En estos casos se atenderá al contenido del artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores.

409- En estos casos se atenderá a la normativa correspondiente sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones Públicas.

410- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, artículo 13 (Infracciones muy graves), apartado 5.

quedando delimitados exclusivamente al “Acto Médico” en sí y a la justificación de las acciones preventivas o de planificación sanitaria que se deriven del mismo.

2.1.2.4. Las obligaciones de las Entidades relacionadas con el “Sistema de Gestión Preventiva”.

El nuevo entorno legal que se configura alrededor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, incluye un conjunto de Entidades que, directa o indirectamente, sirven de apoyo, de asesoramiento o de control de la “Gestión Preventiva”, como son las Entidades Públicas o Privadas que pretendan desarrollar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales y las Empresas Auditoras o los Servicios de Prevención.

En los dos primeros casos, las empresas que quieran optar a desarrollar sus actividades en cualquiera de los dos campos, deben previamente solicitar la autorización pertinente, ante la Autoridad Laboral Competente del lugar donde radiquen sus instalaciones principales, y en el caso de las Entidades Formativas del lugar donde pretendan realizar su actividad, debiendo justificar para obtener la correspondiente acreditación, que cuentan con los conocimientos técnicos y con los medios necesarios para el desarrollo de sus funciones, quedando sometidas a unas condiciones de control muy estrictas y a un conjunto de particularidades, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Las Entidades Públicas o Privadas que pretendan desarrollar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales⁴¹¹, deberán acreditar su capacidad mediante una declaración responsable ante la Autoridad Laboral Competente sobre el cumplimiento de los requisitos establecidos.
- Las Entidades que pretendan desarrollar actividades de Auditoría en materia de Prevención de Riesgos Laborales, deberán mantener una absoluta independencia, no pudiendo tener relación alguna, comercial, financiera o de cualquier otro tipo con la empresa auditada. Estas mismas condiciones son de aplicación al personal técnico que lleve a cabo las labores de Auditoría.

Una vez obtenida dicha autorización, deberán mantener las condiciones en las que se basó su acreditación, estando obligadas a comunicar a la Autoridad Laboral cualquier

⁴¹¹- La impartición y certificación que puedan realizar las Entidades Formativas públicas o privadas, se refiere a los contenidos de los anexos V y VI del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), según se recogerá más adelante en el capítulo 6 dedicado al desarrollo de la Ley 31/1995 de PRL.

modificación, de manera que la alteración de cualquiera de estas condiciones tendrá la consideración de infracción muy grave⁴¹². Por otra parte y en lo que se refiere a las Entidades Auditoras, tanto el proceso como los Dictámenes finales del documento de Auditoría, deberán responder a la realidad, de manera que cualquier falseamiento tendrá asimismo la consideración de infracción muy grave⁴¹³. Por último debe indicarse, que en todos los casos en los que proceda imponer una sanción muy grave, ésta puede llevar aparejada la cancelación de la acreditación otorgada por la Autoridad Laboral⁴¹⁴.

Por último indicar, que los Servicios de Prevención, cuya función es el apoyo, asistencia y asesoramiento al empresario, a los trabajadores, a sus representantes y a los Órganos de Representación Especializados, en todo lo que tenga que ver con el “*Sistema de Gestión Preventiva*”, son Entidades contempladas más extensamente en un desarrollo posterior de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, por lo que se tratará más detenidamente en el punto 1.4 del siguiente capítulo 6.

2.1.2.5. La obligación de los fabricantes, importadores y suministradores.

El compromiso preventivo, además, trasciende al propio ámbito de empresa, de manera que abarca a las obligaciones básicas que afectan a los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo, estando obligados a que sus productos no sean una fuente de peligro para el trabajador, “*siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines recomendados por ellos*”. Para poder hacer frente a este compromiso, deberán proporcionar toda la información necesaria relativa a la correcta utilización, especialmente en lo que se refiere a la maquinaria y a la toxicidad, características y condiciones de manejo de los productos químicos⁴¹⁵.

2.2. Los instrumentos nacionales de coordinación, participación, apoyo, información y asesoramiento Institucionales.

Además de los mecanismos que se definen dentro del entorno más próximo al trabajador en el ámbito de la empresa, a los que se ha hecho mención anteriormente

412- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), artículo 13 (Infracciones muy graves), apartado 12.

413- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), artículo 13 (Infracciones muy graves), apartado 13.

414- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), artículo 40, apartado 1.c.

415- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 41 (obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores).

(Delegados de Prevención y Comités de Seguridad y Salud), la Ley establece otros instrumentos a través de los cuales, los Poderes Públicos deben fomentar la participación y la coordinación de las Instituciones y de los agentes implicados en esta materia, articulándola a través de un conjunto de instrumentos y foros que aseguren su intervención.

Entre ellos y como no podía ser de otra manera, se encuentran el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Debe indicarse en el caso de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que a la vista tanto de la importancia que le confiere la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 9, como de las particularidades de su cometido y de su recorrido histórico, se ha creído más conveniente dedicarle un análisis específico dentro del posterior capítulo 13, centrado en la “*Acción Inspectora*”, de control y de seguimiento de la “*Gestión Preventiva-Laboral*” en España.

Pero junto a estos dos Organismos existentes con anterioridad a la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y que la citada Ley mantiene y redefine sus competencias, se crean otros instrumentos nuevos de participación y coordinación a los que se les confiere una gran relevancia, cuyas funciones y objetivos se ha creído necesario asimismo identificar.

2.2.1. La Comisión de Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST).

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se crea como un instrumento de participación Institucional y asesor de las Administraciones Públicas, en el que se integran cuatro grupos: La Administración Central del Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla y la representación de empresarios y trabajadores, estando de esta manera representados todos los agentes implicados en la materia de Seguridad y Salud Laboral y en las condiciones de trabajo.

Su misión es la de influir en las políticas preventivas que se lleven a cabo desde la Administración, de manera que una vez conocidas las actividades de asesoramiento técnico, de control y de vigilancia y de coordinación administrativa, que vayan desarrollando las Administraciones Públicas competentes en materia laboral, el Instituto

Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), puedan llevarse a cabo informes y formular propuestas en relación con estas actuaciones. Los acuerdos dentro de su seno se adoptan por mayoría de votos, teniendo en cuenta que mientras ambas representaciones de la Administración cuentan con un voto, las representaciones de empresarios y trabajadores cuentan con dos votos cada una, de esta forma a pesar de estar formada por cuatro grupos, en la práctica es una comisión tripartita.

En lo referente a su composición, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales recogió las líneas generales de su núcleo estructural⁴¹⁶. De esta manera, la presidencia quedó asignada a la figura del Secretario General de Empleo y Relaciones Laborales, estableciéndose al tiempo cuatro vicepresidencias, una por cada grupo que la conforma, recayendo la vicepresidencia que corresponde a la Administración General del Estado en la figura del Subsecretario de Sanidad y Consumo. Por otra parte, la Secretaría de la Comisión se le encomendó a la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que de esta forma se configura como el Órgano de Apoyo Técnico y Administrativo. Debe indicarse, que estas líneas generales solo establecían su estructura básica, por lo que posteriormente fue desarrollada por un Real Decreto⁴¹⁷ del año 1996, que definió con más detalle su composición. No obstante, como consecuencia de las variaciones que ha ido sufriendo en el tiempo la organización de los departamentos ministeriales de la Administración General del Estado, se han producido distintas modificaciones⁴¹⁸ adaptativas en la Comisión, que no han afectado a su estructura ni a su composición.

Por otra parte este Real Decreto, siguiendo las indicaciones de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, establece que la propia Comisión aprobará su propio Reglamento interno en el que se especificará:

“...el régimen de acuerdos y su funcionamiento en Pleno, Comisión Permanente y Grupos de Trabajo que se constituyan, así como los cometidos de la Presidencia y de la Secretaría a efectos de formalización de actas y documentos y otras cuestiones conexas de análoga naturaleza”.

416- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 13 (Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo), apartado 5.

417- Real Decreto 1879/1996, de 2 de agosto, por el que se regula la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

418- Real Decreto 309/2001, de 23 de marzo, Real Decreto 1595/2004, de 2 de julio, Real Decreto 1470/2008, de 5 de septiembre, Real Decreto 1429/2009, de 11 de septiembre, Real Decreto 1714/2010, de 17 de diciembre y Real Decreto 882/2012, de 1 de junio.

De acuerdo a este mandato, la Comisión aprobó su Reglamento de funcionamiento, en su sesión plenaria celebrada el día 9 de diciembre del año 2010. Desde su constitución, ha ido desempeñando un papel de enorme importancia especialmente en el terreno del desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en la transposición de las diferentes Directivas Europeas al Derecho Español. De esta forma ha ido constituyendo diferentes grupos de trabajo⁴¹⁹, permanentes o temporales, y comisiones de seguimiento sobre temas específicos sobre los que ha centrado su labor, desarrollando así las funciones que tiene encomendadas.

Por último debe indicarse que, para garantizar la viabilidad de las actividades de la Comisión en el tiempo, en el año 2005 se incluyó una disposición adicional⁴²⁰ en la Ley de Presupuestos Generales del Estado, en la que se estableció que:

“...se podrán realizar aportaciones patrimoniales a la misma, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación mencionado en el apartado anterior, con la periodicidad y en la cuantía que se determinen reglamentariamente”,

modificando de esta manera la disposición adicional quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

2.2.1.1. La Fundación para la Prevención de los Riesgos Laborales (FPRL).

Con objeto de promover la Seguridad y Salud en el Trabajo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (PYME's), La Ley de Prevención de Riesgos Laborales en su disposición adicional quinta, estableció la creación de una Fundación, adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo su objetivo principal, tal como recoge la citada Ley, el de conformarse como un instrumento específico de apoyo a la actividad preventiva en nuestro país, desarrollando acciones de:

“...información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos...”.

419- Ejemplo de Grupos y Comisiones de trabajo constituidos hasta la fecha por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (19 de octubre de 1999), Amianto (primer informe 31 de enero de 2001, últimos informes 14 de julio de 2015), Sector Agrario (26 de junio de 2000), Sector marítimo y pesquero (28 de Octubre de 1997), Trabajadores Autónomos (29 de junio de 2005), Valores límite (febrero de 1998), Construcción (16 de febrero de 1999), Construcción Naval (10 de febrero de 1998), Seguimiento de la Estrategia Española (8 de octubre de 2007), Plan Prevea (15 de octubre de 2007), Educación y Formación en Prevención de Riesgos Laborales (25 de febrero de 2008), Empresas de Trabajo Temporal (17 de diciembre de 2007), Profesionales sanitarios (10 de mayo de 1999), Reforma de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (29 de noviembre de 2007), Comisión de Seguimiento del Plan de Acción (Finalizada y constituido el día 29 de noviembre de 2005, un nuevo Grupo denominado “Seguimiento del Plan de Acciones Prioritarias”).

420- Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2006. Disposición adicional cuadragésima séptima. Modificación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Para ello cuenta con una financiación específica, fijada anualmente por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, con cargo al 80% del exceso de excedentes de la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social del último año, sin que el monto total pueda superar los veinticinco millones de euros⁴²¹.

La Fundación, que fue constituida el día 28 de abril del año 1999, coincidiendo con la celebración ese año del día Nacional de la Seguridad y Salud, se encuentra dirigida por un Patronato, que es su Órgano de Gobierno, y siguiendo los mismos principios de participación establecidos por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la que depende, está compuesto por 76 miembros divididos en cuatro grupos con el mismo número de vocales: La Administración Central del Estado, las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla y las organizaciones de empresarios y de trabajadores más representativas. Al frente de este Patronato se encuentra una presidencia y dos vicepresidencias, designadas de entre los representantes de las Comunidades Autónomas y de las Organizaciones Empresariales y Sindicales que constituyen la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con un mandato rotatorio de un año.

2.2.2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y el nuevo papel que desempeña a partir de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Llegado el año 1996, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) continuó la labor llevada a cabo desde su creación en el año 1978, ya recogida anteriormente en el punto 2.10 del capítulo 3. Sin embargo, a partir de esa fecha se abrió una nueva etapa para este Instituto, al amparo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que le otorgó la consideración de:

“...Órgano Científico Técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas”,

⁴²¹- Datos procedentes del portal de la Fundación para la Prevención de los Riesgos Laborales:
<http://www.funprl.es/Aplicaciones/Portal/portal/Aspx/Home.aspx?Seccion=5>

asignándole asimismo en su artículo 8 los cometidos que se recogen a continuación:

“El Instituto, en cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

- a. El asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional.*
- b. La promoción y, en su caso, la realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de Prevención de Riesgos Laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los Órganos Técnicos en materia preventiva de la Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.*
- c. El apoyo técnico y la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, prevista en el artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el ámbito de las Administraciones Públicas.*
- d. La colaboración con Organismos Internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas.*
- e. Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo regulada en el artículo 13 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con la colaboración, en su caso, de los Órganos Técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.”*

No obstante lo anterior, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales estableció en su disposición adicional duodécima, que la participación Institucional, en cuanto a su estructura y organización, se llevará a cabo de acuerdo con las competencias que las distintas Administraciones tengan en materia de Seguridad y Salud Laboral. Como consecuencia, se produjo una profunda transformación interna, que se tradujo en un paulatino traspaso de competencias en esta materia a cada una de las Comunidades Autónomas, las cuales fueron desarrollando sus propias organizaciones, basadas especialmente en los Gabinetes Técnicos Provinciales, cuya estructura y medios

administrativos y técnicos fueron asimismo transferidos, responsabilizándose de las funciones que anteriormente desarrollaba en este ámbito el Instituto. Sin embargo, a partir de este momento, el Instituto asumió el importante papel de apoyo y coordinación entre las distintas Administraciones Públicas, especialmente en lo que se refiere a la realización de actividades de promoción de la Seguridad y de la Salud por las Comunidades Autónomas, de manera que, entre otros aspectos, se mantenga la mayor uniformidad de criterios en la aplicación del mandato establecido por la normativa general.

Debe destacarse que, entre otras funciones, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales le asigna la secretaría de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo el Órgano encargado de prestar a esta Comisión la asistencia técnica y científica necesaria para el desarrollo de sus competencias. Asimismo, la Ley designa al Instituto como “*centro de referencia*” nacional en esta materia, en las relaciones con la Comunidad Europea y en particular con la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Anualmente el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) somete a la consideración de su Consejo General, las memorias de los programas de actividades realizadas por los Servicios Centrales y por los Centros Nacionales, para posteriormente ser presentadas a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) y coordina la elaboración del informe periódico sobre la situación y evolución en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 7 del Convenio C.155 de la OIT.

Por otra parte debe resaltarse, el papel que cumple el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) como Centro de Referencia Nacional, cumpliendo las funciones que le encomienda el citado artículo 8 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, tanto en lo que se refiere al ámbito nacional como a la coordinación con Entidades extranacionales y por lo tanto con las Entidades Europeas concernientes, incluida lógicamente la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo, y con otros Organismos Nacionales e Internacionales con competencias dentro de este campo.

Por último debe indicarse, que entre las muchas actividades desarrolladas, creó en su seno el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, dirigido al análisis de la siniestralidad laboral, administra la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo y coordina la Red de Institutos Públicos para la Investigación en Prevención de Riesgos Laborales, en su papel de Órgano Coordinador y de Promoción de las actividades de investigación, información y asesoramiento. A continuación se describen con más detalle estos instrumentos de información.

2.2.2.1. El Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo (OECT).

El Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, es un instrumento cualificado de información en materia de Condiciones de Trabajo, que nace en el seno del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), formando parte del Sistema Integral de Información del propio Instituto, a partir de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012⁴²², con el objetivo de poner a disposición de la ciudadanía una información veraz y lo más completa posible, del estado de situación en el que se encuentra la Salud Laboral en nuestro país.

Su labor se basa en los datos procedentes tanto de investigaciones propias, realizadas por un personal técnico muy cualificado perteneciente al propio Instituto y/o por colaboradores externos, como de otros Organismos de reconocido prestigio nacionales o internacionales. Para ello lleva a cabo los análisis y estudios necesarios sobre la información recopilada y sobre los indicadores que obran en su poder, elaborando posteriormente los correspondientes informes.

Desde su puesta en marcha en el año 2008, su actividad ha ido abarcando todos los terrenos del espectro Preventivo-Laboral, desde una elaboración de estudios estadísticos sobre la siniestralidad laboral, que publica periódicamente, o sobre la implantación de “*Sistemas de Gestión Preventiva*”, a otros más específicos relacionados con las condiciones en las que se realiza el trabajo y las consecuencias de se derivan.

Así, a modo de ejemplo y entre otros aspectos, en la página Web del Observatorio¹ se puede obtener una información permanente y actualizada de la accidentalidad de nuestro país, dividida por sectores de actividad y por Comunidades Autónomas, sobre la incidencia de determinadas enfermedades profesionales en relación con los

⁴²²- Documento: “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 - Plan de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*”. Editado por Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), objetivo 5, punto 5.1, párrafos 1º y 2º.

correspondientes grupos de riesgos, sobre factores de riesgo definidos en relación con las condiciones de trabajo, o tener acceso a las encuestas sobre condiciones de trabajo y Salud, tanto nacionales como procedentes del ámbito europeo: ESENER (Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes), ENCT (Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo), ENGE (Encuesta Nacional a Grandes Empresas), facilitándose asimismo el acceso a las correspondientes bases de datos y a los informes finales. Como puede observarse, el Observatorio ha demostrado ser una herramienta de enorme valor para las empresas en general, para los profesionales de la prevención y para las Entidades relacionadas con este campo, así como para la Administración, permitiendo en este último caso, que los datos puestos a disposición, puedan servir de apoyo a los centros competentes de decisión, para establecer políticas preventivas sobre unas bases informativas firmes y contrastadas.

2.2.2.2. La Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (RedSST).

Las posibilidades que aportan las nuevas tecnologías de comunicación e información, ha hecho posible la promoción y puesta en servicio de una Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin ánimo de lucro, asentada en el entorno de “*Internet*”, que teniendo como administrador al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), tiene por objeto constituirse como un gran fondo documental y de información en materia Preventiva-Laboral, siendo una de sus más importantes misiones la de trasladar esta información a la ciudadanía. Se encuentra integrada por los proveedores que se relacionan a continuación⁴²³:

Dependientes de la Administración General del Estado:

- Ministerio de Política Territorial.
- Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente
- Ministerio de Educación
- Ministerio de Fomento a través del Centro Jovellanos de la Sociedad Estatal de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR)
- Ministerio de Industria, Turismo y Comercio:
 - o Subdirección General de Seguridad y Calidad Industrial.
 - o Dirección General de Política Energética y Minas. Subdirección General de Minas.

⁴²³- Consultar página de la Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (España): <http://www.beswic.be/spain/es/index.stm>

- Ministerio del Interior:
 - o Dirección General de Protección Civil.
 - o Dirección General de Tráfico.
- Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad:
 - o Dirección General de Salud Pública y Sanidad Exterior.
 - o Instituto de Salud Carlos III.
 - o Escuela Nacional de Medicina del Trabajo.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social:
 - o Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).
 - o Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
 - Instituto Social de la Marina (ISM).

Dependientes de las Comunidades Autónomas:

Los Órganos de las Comunidades Autónomas relacionados con la materia Preventiva-Laboral, encuadrados en las distintas consejerías de cada Comunidad.

Otros proveedores:

Asimismo forman parte de esta Red las Organizaciones Empresariales y Sindicales y un nutrido grupo de Entidades formado por otras asociaciones empresariales o profesionales, Universidades, Mutuas Patronales o agencias, sociedades o asociaciones relacionadas con la Prevención de Riesgos Laborales.

Debe indicarse que la Red Nacional se encuentra integrada en la Red Europea y por lo tanto íntimamente ligada a la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de manera que los proveedores de la Red deben establecer enlaces con la Dirección de esta Agencia.

2.2.2.3. La Red de Institutos Públicos de Investigación en Prevención de Riesgos Laborales.

La creación de esta Red tuvo su origen en el mandato establecido en el objetivo 5 de la Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012, que recoge la necesidad de perfeccionar los sistemas de información e investigación, encargando al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), la misión de incentivar estas actividades.

Dando respuesta a este mandato, el Instituto ha realizado una tarea de incentivación y fomento de la investigación dentro del marco del Plan Nacional de I+D+i, y ha liderado y coordinado una Red con el propósito claro de darle un carácter estable, en la que participan institutos públicos, Universidades, empresas y otras Entidades relacionadas con la investigación en el campo de la Prevención de los Riesgos Laborales. El objetivo que se persigue, es el de potenciar la transferencia y el análisis de proyectos de investigación y de aprovechar las sinergias que se derivan de una acción combinada, en la Resolución de problemas prácticos localizados en los puestos de trabajo y otros relacionados con las exposiciones a diferentes riesgos, aprovechando las experiencias para el desarrollo e implementación de modelos de Buenas Prácticas preventivas.

No obstante cabe indicar que, a lo largo del periodo 2007-2011, esta Red no ha tenido el desarrollo y la dimensión que cabía esperar, tal como se recoge en el documento que desarrolla la “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*”⁴²⁴. En este sentido, el citado documento califica su impulso de “*débil*”, al tiempo que manifiesta que:

“...no se ha utilizado para la definición de políticas de investigación con líneas de trabajo estratégicas y prioritarias”. Asimismo manifiesta que “...la investigación sigue siendo una de las grandes debilidades del sistema preventivo...”

y que a pesar del esfuerzo realizado, es necesario continuar trabajando en impulsar y desarrollar este campo de actuación, por lo que ésta es una de las debilidades del sistema y por lo tanto se trata de un tema pendiente al que debería prestarse una especial atención en adelante.

⁴²⁴- Documento: “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*”. Editado por Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), (Madrid, abril 2015). Página 13, segundo párrafo.

Capítulo 6:

**DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA LEY 31/1995 DE
PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL) Y DE
SU ENTORNO.**

Capítulo 6.

DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL) Y DE SU ENTORNO.

Desde la entrada en vigor de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, en el mes de febrero del año siguiente, se han publicado un nutrido conjunto Leyes y Reales Decretos, así como otro gran número de documentos, que han ido unas veces regulando, complementando y modelando sus contenidos y otras modificándolos y/o actualizándolos, de manera que la profusión de la normativa publicada a lo largo de estos últimos años, a la que debe unirse la llevada a cabo con anterioridad y que ha mantenido su vigencia, ha sido de muy abundante, pudiendo presumirse que, en la actualidad, no ha quedado ningún aspecto conocido del entorno Preventivo-Laboral, sin que, en mayor o menor medida, se encuentre afectado de una u otra manera por una Norma o por un Reglamento general o específico. No obstante debe indicarse, que es previsible que esta labor reguladora continúe de una manera permanente, a la vista de la constante evolución del medio laboral, afectado por nuevas técnicas, procedimientos, métodos, entornos y métodos de trabajo, que necesariamente deberán ir acompañados de un análisis y de una respuesta adecuada para su adaptación a los “*Criterios Preventivos*” de cada momento.

Dicho lo anterior, el presente capítulo va dirigido a analizar y poner de manifiesto la evolución sufrida por el entorno Preventivo-Laboral a lo largo de los últimos años y que ha desembocado en su situación actual. Pero dado que sería enormemente ambicioso, dar un tratamiento pormenorizado a todos y cada uno de los aspectos que lo integran, se han seleccionado un conjunto de Normas o documentos, atendiendo bien a su especial incidencia o bien a alguna particularidad específica, de manera que, a la vista de su análisis, pueda obtenerse una visión de conjunto de la amplitud del camino recorrido hasta la fecha, debiendo indicarse que para completar toda la información que se recoge a continuación, existen gran numero de fuentes, entre las que cabe destacar como básicas, tanto de las publicaciones⁴²⁵ del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), como lógicamente las del Boletín Oficial del Estado, a cuyas páginas debe recurrirse por ser elementos imprescindibles de información, recomendándose, en este último caso, consultar previamente el índice normativo de Prevención de Riesgos Laborales, que periódicamente edita actualizado esta Entidad⁴²⁶.

⁴²⁵- Consultar página del INSHT: <http://www.insht.es/portal/site/Insht/>

⁴²⁶- Consultar el documento “*Prevención de Riesgos Laborales – Códigos Electrónicos*”. Edición actualizada a 27 de marzo de 2017 del BOE, en su página: www.boe.es/legislación/codigos/ file:///D:/Descargas/BOE-037_Prevenicion_de_riesgos_laborales%20(1).pdf.

Por último debe indicarse, que a todo lo anterior se une otro gran número de documentos técnicos, Normas técnicas, recomendaciones, etc., procedentes de Organismos de contrastada solvencia tanto nacionales como internacionales, que aunque en la mayoría de los casos su carácter es asesor y no preceptivo, marcan pautas y establecen directrices y criterios, que permiten dar respuesta a innumerables planteamientos preventivos. Algunos de estos documentos seleccionados por su importancia, su operatividad o por su interrelación con las Normas vigentes, entre otros criterios, se recogerán y analizarán o se citarán como referencia, dentro del desarrollo de los contenidos que se incluyen a continuación.

1. El Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

El Real Decreto que articula este Reglamento⁴²⁷, es el instrumento básico del que se ha dotado la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para su desarrollo, en cuyo contenido se articulan y definen los criterios más relevantes de este nuevo marco preventivo, que a continuación se pasa a analizar.

1.1. La integración preventiva en la empresa.

La Integración de la Prevención es uno de los elementos clave del nuevo concepto preventivo recogido en el desarrollo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de manera que, a partir de este momento, la acción preventiva no se contempla como un elemento complementario a la gestión empresarial, sino debiendo formar parte de todas y cada una de las actividades que se desarrollen, quedando integrada en cada uno de los procesos y procedimientos de trabajo, a través de la elaboración de un Plan de Prevención.

Asimismo y como elemento esencial en este proceso, se contempla la obligación de implicar a todos los niveles jerárquicos de la organización, con objeto de que el concepto preventivo se encuentre incorporado a todas y cada una de las decisiones tanto estratégicas como operativas y técnicas que puedan adoptarse. Todo ello unido a la obligación de establecer mecanismos de consulta y participación de los trabajadores, en los aspectos relacionados con la Evaluación de los Riesgos , la planificación y la organización preventiva.

⁴²⁷- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

1.2. La Evaluación de los Riesgos.

Todo el sistema preventivo parte de una primera fase de identificación y valoración de los riesgos que no hayan podido evitarse, derivados del proceso productivo, en los aspectos de Seguridad en el Trabajo, de Higiene Industrial y de Ergonomía y Psicología en todos los niveles. Esta evaluación, realizada por personal técnico competente, debe recoger tanto las condiciones de trabajo existentes como las previstas, así como la posibilidad de que ciertos trabajadores puedan manifestar una sensibilidad especial, por sus características personales o por su estado biológico conocido, a algunas de estas condiciones.

Toda la información obtenida, que deberá ser revisada periódicamente, tiene como principal objetivo, el de permitir que el empresario cuente con una visión lo más completa posible de los riesgos identificados en su empresa, de manera que pueda llevar a cabo las acciones necesarias y apropiadas sobre aquellos que no hayan podido evitarse, traducidas en medidas preventivas dirigidas a eliminarlos o reducirlos en origen, mediante actuaciones organizativas, de protección colectiva, de protección individual y de formación e información a los trabajadores.

1.3. La Planificación Preventiva.

La Planificación Preventiva responde a la consecuencia directa y lógica, de dar un tratamiento apropiado, ordenado y controlado a las situaciones de riesgo detectadas en la Evaluación de Riesgos. Por lo tanto, la planificación deberá estar basada y tener como referencia esta evaluación previa, de manera que, a la vista de sus resultados, se fijen tanto los objetivos que deben cubrirse, como los medios humanos y materiales necesarios, así como los recursos económicos precisos para la consecución de las metas que se pretenden alcanzar. Éste es el sentido que el Real Decreto da a la obligación de realizar esta planificación que propone anual, por lo que, si los objetivos fueran más allá de este período, debería fijarse un programa anual de actividades.

Por lo tanto debe resaltarse, que en ningún caso se estaría ante una acción aislada o puntual, sino que se trata de un instrumento esencial de trabajo, dentro del “*Plan de Prevención*” que recoge la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que debe incluir un procedimiento específico y adaptado a la especificidad de la empresa, a través del cual

se establezca tanto la forma de llevar a cabo la programación periódica de las actuaciones preventivas, como la sistemática que debe aplicarse, para establecer el control del cumplimiento de sus contenidos.

1.4. La organización de los recursos para las actividades preventivas.

El empresario podrá asumir personalmente las actividades derivadas de la acción preventiva, salvo la Vigilancia de la Salud, en las empresas de hasta 10 trabajadores o de hasta 25 si se trata de un solo centro de trabajo, siempre que la actividad empresarial no se encuentre incluida en el anexo I del Real Decreto 39/1997⁴²⁸. Por otra parte, el empresario deberá designar uno o más trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa, siempre que no haya asumido personalmente la actividad preventiva. Todo ello sin perjuicio de poder optar por sumarse a las opciones que se indican a continuación para el resto de los supuestos, a las que estará obligado si la designación de trabajadores no se considera suficiente, en cuyo caso no sería obligatoria esta designación.

Las empresas no contempladas en párrafo anterior, además de los recursos orgánicos con que puedan contar, es decir su estructura jerárquica y los medios de participación establecidos, la organización de los recursos que deben ponerse a disposición de la actividad preventiva queda definida, bien a través de la constitución de Servicios de Prevención Propios o Mancomunados, que tendrán un carácter interdisciplinario, entendiéndose como tal la conjunción coordinada de dos o más disciplinas técnicas o científicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, o bien a través de la concertación con alguna de las Entidades Especializadas ajenas a la empresa, los denominados Servicios de Prevención Ajenos. En cualquier caso, debe quedar asegurada la completa atención en todas las disciplinas preventivas (Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología y Medicina del Trabajo). Por otra parte, la empresa deberá elaborar anualmente una memoria y una programación anual del Servicio de Prevención, que deberá quedar a disposición tanto de la Autoridad Laboral como, en su caso, del Comité de Seguridad y Salud.

No obstante debe indicarse, que la creación de estos Servicios, cuya función es la de dar soporte técnico a una “*Gestión Preventiva*” integrada en el conjunto de actividades

428- Real Decreto 39/1997 (RSP), artículo 11, (modificado por el Real Decreto 899/2015).

de la empresa y a todos los niveles jerárquicos, en ningún caso supe la responsabilidad del empresario de velar por la Salud de los Trabajadores, ni dicha responsabilidad queda cubierta solo por el simple hecho de contar con una de las citadas modalidades de este Servicio.

1.4.1. Los Servicios de Prevención Propios.

La obligación de constituir Servicios de Prevención Propios queda establecida para las empresas que cuenten con más de 500 trabajadores en su plantilla, siempre que su actividad no se encuentre incluida dentro del Anexo-I⁴²⁹ del propio Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), dado que de ser así, la obligación se amplía a las empresas de más de 250 trabajadores.

1.4.2. Los Servicios de Prevención Mancomunados.

Las empresas que desarrollen sus actividades simultáneamente en un mismo edificio o centro de trabajo, pueden constituir un Servicio de Prevención Mancomunado, siempre que quede asegurada su operatividad. Así mismo mediante acuerdos por negociación colectiva o en su defecto por decisión de las empresas afectadas, pueden constituirse estos servicios entre aquellas empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial, o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o en un área geográfica concreta, limitándose las acciones preventivas a las empresas participantes.

1.4.3. Los Servicios de Prevención Ajenos.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece la posibilidad de crear unas Entidades Cualificadas, dedicadas al apoyo y asesoramiento externo de las empresas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, denominadas Servicios de Prevención Externos o Ajenos. Estas Entidades que, para el desarrollo de su actividad, deben contar previamente con la pertinente autorización y acreditación de la Autoridad Laboral, deben estar en disposición de poder prestar un apoyo técnico completo y cualificado a las empresas, realizando su labor a través del establecimiento de un concierto de actividades preventivas.

⁴²⁹- El anexo I del Real Decreto 39/1997 (RSP), recoge un conjunto de actividades a las que se le otorga una consideración especial por el riesgo que comportan.

1.4.4. Suficiencia de medios de los Servicios de Prevención.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que⁴³⁰:

“Los Servicios de Prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes...”

Asimismo, el mismo artículo de la Ley establece, que sus medios deben⁴³¹ “... ser apropiados para cumplir sus funciones” y en este sentido se refiere tanto a su capacitación técnica y dedicación, como al número de componentes y a los recursos físicos y técnicos con que deben contar para el desarrollo de sus actividades.

En línea con lo anterior, una vez publicado en el mes de enero del año 1997 el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), más adelante, en el mes de junio del mismo año, se publicó una Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales⁴³², en la que se especificaron con más detalle las dotaciones de los Servicios de Prevención, en cuanto a las dotaciones mínimas de recursos humanos técnicos se refiere.

No obstante, el desarrollo normativo dado posteriormente a este respecto, ha seguido un tratamiento diferente, según se tratase de la dotación de Técnicos de Prevención o de Especialistas Preventivo-Sanitarios como se verá a continuación.

1.4.4.1. Suficiencia de los Recursos Preventivo-Sanitarios en el ámbito laboral.

Posteriormente a la publicación del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), se creó un Grupo de Trabajo de Salud Laboral, dentro de la Comisión de Salud Pública del Ministerio de Sanidad, en el que se establecieron unos Criterios Básicos, sobre como deberían organizarse los recursos en la actividad sanitaria dentro de los Servicios de Prevención, que una vez sometidos a consultas de los Agentes Sociales (Organizaciones Empresariales y Sindicales), fueron aprobados por la Comisión de

430- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 31 (Servicios de Prevención), apartado 3.

431- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 31 (Servicios de Prevención), apartado 4.

432- Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el RD 39/1997, en relación con las condiciones de acreditación de las Entidades Especializadas como Servicios de Prevención Ajenos a las empresas, de autorización de las personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas y de autorización de las Entidades Públicas o Privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de PRL.

Salud Pública y posteriormente, en el mes de diciembre del mismo año 1997, por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS)⁴³³.

En este acuerdo, muy completo, plasmado en tres documentos, se recogen todos los aspectos que integran la actividad sanitaria dentro de los Servicios de Prevención (los recursos materiales, la actividad sanitaria a desarrollar, los sistemas de control, etc.), por lo que se constituye como el texto básico de referencia, a partir del cual ha ido modelándose posteriormente esta actividad. Entre sus contenidos cabe destacar la definición de las “*Unidades Básicas Sanitarias*” (UBS) y la asignación de este recurso, que queda integrado por un Médico y un Enfermero, ambos especialistas en la disciplina de Medicina del Trabajo, estableciéndose un ratio de una UBS por los primeros 1000 trabajadores atendidos. A partir de esta cifra, se aplicaría un baremo basado en un cálculo sobre los tiempos de dedicación, estableciéndose 68 minutos/trabajador/año para las empresas incluidas en el Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), así como para aquellas otras que se encuentren incluidas en alguna normativa específica por riesgos especiales y 34 minutos/trabajador/año para el resto de las empresas. Asimismo en el citado acuerdo se recogen otros muchos aspectos, tales como los recursos mínimos, las actividades a desarrollar, etc.

Debe indicarse que, paralelamente, la Comisión de Seguridad y Salud en el Trabajo, en su reunión plenaria del día 10 de mayo de 1999, creó un grupo de trabajo dirigido a analizar la problemática sobre las presencia de los profesionales sanitarios, dentro de los Servicios de Prevención Propios o Mancomunados, así como dentro de las Entidades Especializadas que pudieran constituirse, para actual como Servicios de Prevención Ajenos, aprobándose el documento final con fecha 31 de enero del año 2001, que tuvo la lógica incidencia que cabía esperar en el posterior desarrollo normativo.

Con el transcurso del tiempo, el citado acuerdo sobre “*Criterios Básicos*” fue sufriendo distintas variaciones y modificaciones en los años 2000, 2002, 2007 y 2011, dirigidas a matizar distintos aspectos y a integrar otros no recogidos, con el ánimo completar sus contenidos y adaptarlos a las nuevas necesidades, dándoles un soporte legislativo, debiendo indicarse que, alguna de estas variaciones, estuvo condicionada por la insuficiencia de especialistas en esta materia.

⁴³³- Acuerdos N^{os} 335, 336 y 337 (Medicina Laboral) del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (CISNS). Reunión del Pleno de fecha 15/12/97. Acta 45.

Así en el 2000 se publica una segunda versión⁴³⁴ de los acuerdos del año 1997 y posteriormente, en el año 2002, se produjo la primera actualización de estos criterios y como consecuencia, en el año 2003 se publica un Real Decreto⁴³⁵, en el que se definen las bases para la autorización de los centros sanitarios, encuadrándose, en uno de sus apartados¹, las Unidades Básicas Sanitarias de los Servicios de Prevención.

Más adelante, en el año 2007, se publica una nueva versión del Acuerdo de Criterios⁴³⁶, referido únicamente a los requisitos básicos de la actividad y a los profesionales sanitarios de los Servicios de Prevención, motivado tanto por los cambios normativos que se sucedieron hasta esa fecha, como por la necesidad de armonización derivada tanto de la “*numerosa casuística detectada con la aplicación de los Criterios en las diferentes modalidades de Servicios de Prevención*”, y las formas de aplicación por las Comunidades Autónomas.

Por último, en el año 2011, definitivamente la suficiencia de los Profesionales Preventivo-Sanitarios en el ámbito laboral, quedó determinada por la constitución de las “*Unidades Básicas Sanitarias*” (UBS)⁴³⁷, estableciéndose que cada unidad de ellas estaría compuesta por un Médico del Trabajo o de Empresa y un Enfermero de Empresa o del Trabajo a jornada completa, a los que podrán unirse especialistas Médicos y/o Enfermeros que puedan desarrollar una especialidad específica, y aplicándose unos principios de suficiencia y proporcionalidad en función del número de trabajadores. La dotación básica se fija en este caso en una UBS por cada 2000 trabajadores, estableciéndose criterios de corrección en función de las “*horas/trabajador/año*” de trabajadores atendidos y de la eficacia del trabajo, de la complejidad derivada de la posible atención a diferentes empresas concertadas, del número de centros de trabajo a su cargo y de su dispersión, entre otros factores. Por último indicar que, el área sanitaria de los Servicios de Prevención, deberá contar con un Director Técnico con el título de Especialista en Medicina del Trabajo.

434- Documento: “*Actualización del Acuerdo de Criterios Básicos sobre la Organización de Recursos para la Actividad Sanitaria de los Servicios de Prevención*”, aprobado por la Comisión de Salud Pública, 17 febrero 2000. Informado favorablemente por el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud en abril 2000.

435- Real Decreto 1277/2003, de 10 de octubre, por el que se establecen las bases generales sobre autorización de centros, servicios y establecimientos sanitarios. (Anexo II apartado C.3.eCentro sanitario C.3 - servicio sanitario integrado en una organización no sanitaria - actividad sanitaria U.99.

436-Documento sobre Salud Laboral “*Acuerdo de Criterios Básicos sobre la Organización de Recursos para desarrollar la Actividad Sanitaria de los Servicios de Prevención*”. 3ª edición. Año 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo.

437- Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los Servicios de Prevención.

Como puede observarse se trata de una regulación muy completa, que recoge todas y cada una de las particularidades que pueden presentarse, en el desempeño de la función Preventiva-Sanitaria de los Servicios de Prevención y que ha ido desarrollándose a lo largo del tiempo con una atención muy pormenorizada, llevada a cabo tanto por las Autoridades Políticas y Sanitarias como por los Agentes Sociales. Sin embargo debe indicarse, que no se especifican los criterios por los que se establece en este caso la dotación básica en una UBS por cada 2000 trabajadores, cuando anteriormente se había fijado en 1000, lo que no parece justificarse salvo que obedecieran unas razones de proporcionalidad basadas en la experiencia que no se detallan, o a una posible carencia de profesionales en las especialidades Medicina y Enfermería del Trabajo.

1.4.4.2. Suficiencia y adecuación de los recursos Técnico-Preventivos.

El recorrido del tratamiento dado a los recursos Técnico-Preventivos una vez aprobada la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ha sido muy diferente al recogido con anterioridad en el punto anterior.

Del análisis de situación se desprende que, si bien son de aplicación los mandatos recogidos en la Ley a los que se ha hecho referencia con anterioridad, en cuanto a la suficiencia de medios se refiere, en el articulado del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), que ya se ha indicado fue publicado en el mes de enero del año 1997, solo se recoge que⁴³⁸ *“El Servicio de Prevención habrá de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas...”*, sin especificar los requisitos que harían que fuese apropiada la elección de estas especialidades en cada caso. El único matiz que se añade más adelante en el mismo artículo, se refiere a que se tendrá en cuenta la circunstancia de que existan varios centros de trabajo y su situación en relación con la ubicación del Servicio de Prevención.

No obstante posteriormente, en el mes de junio del mismo año 1997, a través de la Orden del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, ya citada con anterioridad, se establece que entre los medios humanos mínimos con que debían contar las entidades

438- Real Decreto 39/1997 (RSP), de 17 de enero, Artículo 15, apartado 2, segundo párrafo.

especializadas para poder acreditarse como Servicios de Prevención, debía contabilizarse:

“...un experto por cada una de las disciplinas preventivas de Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología Aplicada con una dedicación que podrá variar en función de la actividad preventiva que vaya a desarrollar...”,

todo ello además de disponer *“...como mínimo de un Médico especialista en Medicina del Trabajo o Diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de Empresa”*, por lo que para estos casos se elevó de dos a cinco el número de especialistas Preventivo-Laborales.

Por otra parte, para las dotaciones de profesionales de niveles intermedio y básico, solo se especifica que:

*“...será el necesario de acuerdo con la actividad concertada, las características de las empresas y la actuación que vaya a desarrollar el personal experto señalado en el párrafo anterior”*⁴³⁹.

Por último más adelante, en el año 2010, se publicó una Orden TIN⁴⁴⁰ del Ministerio de Trabajo e Inmigración, parcialmente modificada posteriormente por una nueva Orden ESS⁴⁴¹ del Ministerio de Empleo y Seguridad Social del año 2015, dirigida asimismo a reglamentar los recursos con que deben contar las Entidades Especializadas, para poder actuar como Servicios de Prevención Ajenos, incluyendo en su articulado la definición de un conjunto de condicionantes, que se concretan más adelante en un anexo de esta Orden. Entre estos condicionantes se incluyen unos *“ratios”*, basados en el cociente entre el total de trabajadores atendidos por el Servicio y el número de Técnicos del mismo, con unos factores de corrección en función de la peligrosidad, del tamaño medio de los centros de trabajo atendidos y de la lejanía de los centros a las instalaciones del Servicio de Prevención, estableciéndose, en un segundo anexo, los recursos mínimos con que debe contar este Servicio, para el desarrollo de las funciones técnicas encomendadas a los Técnicos de Prevención.

439- Se refiere, lógicamente, a los expertos de nivel superior.

440- Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas. Artículos 1 y 2 y anexos I y II.

441- Orden ESS/2259/2015, de 22 de octubre, por la que se modifica la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas.

Todo ello vino a corregir en parte, la indefinición en la que hasta entonces se encontraban los aspectos referidos a este área de actuación preventiva, que en ningún momento fue objeto del establecimiento de una comisión de estudio y análisis de su situación, tal como ocurrió en el caso de los profesionales sanitarios, pese su importancia y a la complejidad su problemática específica. Todo ello ha dado lugar a las posturas críticas que se han sucedido, relacionadas, entre otros muchos aspectos, con a la suficiencia de los “*ratios*” establecidos, existiendo una controversia importante en el colectivo de Técnicos de Prevención, tal como se ha hecho notar desde las Organizaciones Sindicales más representativas. Así en el año 2010, desde CONFIA⁴⁴² (CC.OO), se publicó un artículo de opinión, en el que se manifestaba que el nuevo Reglamento de Prevención surgido de la reforma del Real Decreto 337/2010 “...*introduce modificaciones escasas que no solucionan la pérdida de calidad de los Sistemas de Prevención...*” y en este sentido considera que estos “*ratios*” no son todo lo ajustados que deberían y provocan una sobrecarga de trabajo que conlleva tanto una pérdida de calidad, como la consiguiente exigencia de responsabilidades profesionales. En sentido parecido se manifiesta UGT en un documento-propuesta presentado en el año 2015, indicando que⁴⁴³:

“...se hacen necesarias modificaciones legales que garanticen el desempeño profesional de los Técnicos, la independencia de Servicios de Prevención y, al mismo tiempo, el establecimiento de controles públicos que garanticen la calidad de sus prestaciones”.

Debe indicarse a este respecto, que si bien éstas son las posturas de dos sindicatos en concreto y por lo tanto no tienen un carácter concluyente aceptado oficialmente, si representan la opinión de un número significativo de profesionales con dedicación y experiencia en este área y por lo tanto merecedoras de tenerse en cuenta, máxime cuando se encuentran integrados en organizaciones con presencia formal en los foros oficiales de seguimiento establecidos, como es el caso de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo o la Fundación para la Prevención de los Riesgos Laborales.

⁴⁴²- Documento de opinión de CONFIA (CC.OO) de fecha 9 abril de 2010, bajo el título “*Real Decreto 337/2010, nuevo Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP): otra oportunidad perdida*” publicado en la página: <http://www.ccoo-servicios.es/fraternidad/html/17101.html>.

⁴⁴³- Punto 5 de la propuesta del sindicato UGT en el IV Congreso Nacional de Higiene Industrial y Medioambiental, “*Prevexpo 2015*”, dentro de la presentación de un decálogo de medidas urgentes y prioritarias en Prevención de Riesgos Laborales.

Por otra parte debe hacerse hincapié, en que lo recogido en los puntos anteriores está referido a las Entidades Especializadas, cuyo objetivo sea el de ejercer como Servicios de Prevención Ajenos, sin que exista referencia alguna para de los Servicios de Prevención Propios, en cuyo caso parece no existir ninguna variación con lo establecido inicialmente en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), manteniéndose la premisa de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas, por lo que, a la vista de la necesidad reguladora que dio motivos para concretar las dotaciones para los Servicios de Prevención Ajenos, parece evidente que esta misma necesidad debería al menos, bien extender su aplicación a los Servicios de Prevención Propios o bien actualizar el tratamiento dado, dotándoles de una nueva regulación basada en los mismos parámetros de análisis.

1.5. Las funciones y la cualificación del personal Técnico-Preventivo especializado.

A lo largo del todo proceso evolutivo sufrido por la Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país, fueron desarrollándose múltiples aspectos de las distintas disciplinas que componen este campo, con la contribución inestimable de buen número de técnicos muy cualificados dependientes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), de cuyo esfuerzo y dedicación dan fe, entre otros muchos, el gran número de estudios, Normas técnicas y documentos publicados de un valor inestimable, dado que han sido una referencia solvente de primer nivel a lo largo de los años y han conformado la base sobre la que se ha asentado el conocimiento científico en este campo en nuestro país. Todo ello unido a una relación muy directa con otros profesionales, que desarrollaban labores en el mismo terreno, en las Mutuas de Accidentes de Trabajo o en los entornos universitarios y en algunas empresas, así como con la colaboración de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

Debe indicarse a este respecto, como ya ha quedado recogido en puntos anteriores, que la disciplina relacionada directamente con la Medicina del Trabajo, ya contaba con un número importante de Médicos y Enfermeros, aunque no del todo suficiente, con una acreditación de carácter universitario, encuadrados en una organización expresa, la OSME, con una dilatada experiencia, que desaparece como tal y que a partir de este momento todos sus recursos debieron integrarse en el nuevo sistema. No obstante y

como ya se ha indicado, fue necesario adaptar sus cometidos, que se asentaban fundamentalmente hasta esa fecha, en la realización de Reconocimientos Médicos y en la atención sanitaria dentro de la empresa, a las nuevas funciones específicas de Vigilancia de la Salud. Es decir, de un control de la Salud de carácter más generalista, se pasa a uno más específico, relacionado expresamente con el cometido que realiza cada trabajador y con el entorno que le rodea, basado en la Evaluación de Riesgos de la empresa, en línea con los contenidos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Sin embargo en el resto de los campos preventivos la verdad era, que la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, puso en evidencia la necesidad de contar con un importante número de personal especializado y con suficiente cualificación, que fuera capaz de dar un soporte técnico adecuado al cumplimiento de los contenidos de esta Ley en el ámbito empresarial.

Para paliar esta deficiencia, el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) estableció tres niveles⁴⁴⁴: “Básico”, “Medio” (más conocido como “Intermedio”) y “Superior”, fijando tanto los cometidos como las funciones del personal técnico en cada uno de ellos, siendo el nivel Superior el que daba soporte a las tres grandes disciplinas preventivas no sanitarias: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicosociología, de manera que junto con la Medicina del Trabajo, cuya formación ya respondía a una regulación específica en el entorno universitario, componían las cuatro especialidades que recoge el citado Reglamento y sobre las que se asienta la operativa de todo el sistema Preventivo-Laboral. Por otra parte, se estableció para las Entidades Formativas dedicadas a impartir la formación referida, un proceso de acreditación⁴⁴⁵, salvo en el caso del nivel Básico, encontrándose asimismo condicionadas a una previa autorización por parte de la Autoridad Laboral.

Para el nivel “Básico”, dirigido especialmente a los miembros de los Comités de Seguridad y Salud y a los Recursos Preventivos en labores de coordinación, no se requería titulación previa, siendo suficiente una formación de acuerdo a dos programas específicos, con una duración de 30 y 50 horas lectivas respectivamente⁴⁴⁶,

⁴⁴⁴- Real Decreto 39/1997 (RSP), capítulo VI.

⁴⁴⁵- Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con las condiciones de acreditación de las Entidades Especializadas como Servicios de Prevención Ajenos a las empresas, de autorización de las personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas y de autorización de las Entidades Públicas o Privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Capítulo III.

⁴⁴⁶- La formación del nivel Básico se establece a través de un programa con una duración de 30 horas y otro ampliado a 50 horas, si la actividad de la empresa estuviera incluida en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). (Real Decreto 39/1997, anexo IV).

encomendándose la impartición de esta formación, bien a los Servicios de Prevención o bien a las Entidades Públicas o Privadas con capacidad para desarrollar actividades formativas específicas en esta materia. Tampoco el nivel “*Intermedio*” precisó de una titulación previa, pudiendo obtenerse esta acreditación, en un principio, a través de un curso de 300 horas lectivas, impartido en este caso por una Entidad Acreditada por la Autoridad Laboral y de acuerdo a un programa previamente establecido⁴⁴⁷. Por último, para a los estudios de nivel “*Superior*” que debían ser impartidos, como en el caso anterior, por una Entidad Acreditada por la Autoridad Laboral, se exigía previamente poder contar con una titulación media o superior, cualquiera que ésta fuera, y superar un curso de 600 horas⁴⁴⁸ (350 sobre una formación troncal y 250 correspondientes a una de las tres especialidades técnicas), todo ello dentro de un programa previamente definido.

Paralelamente se permitió continuar con el desempeño de las actividades relativas en los niveles “*Intermedio*” y “*Superior*”, a todos aquellos profesionales que no contasen con la formación mínima prevista, siempre que ya estuvieran desempeñando esta función en el ámbito de una empresa, Institución o en las Administraciones Públicas, y solo en tanto se mantuvieran ligados laboralmente a la Entidad en la que la viniesen desarrollando esa actividad. No obstante, para estos casos se establecieron las siguientes condiciones recogidas tanto en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) como en un Real Decreto del año 1998 que modificó expresamente estos aspectos⁴⁴⁹:

- Tener una experiencia no inferior a tres años a partir de 1985, para la realización de las funciones de nivel intermedio y de un año en las de nivel superior, caso de contar con una titulación universitaria, o de cinco años si se carecía de ella.
- Contar con una formación específica en materia preventiva no inferior a cien horas, acreditada por algún Organismo Público o privado de reconocido prestigio, pudiendo computarse tanto la formación recibida como la impartida.

No obstante debe indicarse, que a pesar de quedar definida en un principio, tanto la formación necesaria con la que deberían contar los Técnicos Especialistas en las disciplinas no sanitarias, como las características y condicionantes que deberían cumplir los centros formativos, públicos y privados, se puso en evidencia la necesidad de

447- Real Decreto 39/1997 (RSP). Artículo 36 y anexo V.

448- Real Decreto 39/1997(RSP). Artículo 37 y anexo VI.

449- Disposición adicional quinta (convalidación de funciones) del Real Decreto 39/1997 (RSP), modificada por el artículo segundo del Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997 (RSP), de 17 de enero.

desarrollar aún más todos estos aspectos a través de la publicación en el año 1998 del Real Decreto⁴⁵⁰ citado con anterioridad, en el que se recoge textualmente que:

“...ante la inexistencia actual de titulaciones académicas o profesionales correspondientes a los niveles formativos mencionados, salvo en lo relativo a la especialidad de Medicina del Trabajo, se contempla la posibilidad transitoria de acreditación alternativa de la formación exigida, hasta tanto se determinen las titulaciones correspondientes por las Autoridades Competentes en materia educativa”.

Al mismo tiempo debe indicarse, atendiendo nuevamente los contenidos del citado Real Decreto del año 1998⁴⁵¹, que los profesionales que durante ese año pudieran constatar una cualificación técnica en razón a los conocimientos adquiridos y a una experiencia profesional anterior a la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, podrían optar a la acreditación de nivel Intermedio o de alguna de las especialidades del nivel Superior, siempre que la experiencia demostrada no fuese inferior a tres años a partir del año 1985 y pudiesen acreditar una formación recibida o impartida, en o por un Organismo de reconocido prestigio, igual o superior a 100 horas, exigiéndose asimismo para el nivel Superior, contar con una titulación universitaria de primer o segundo ciclo.

Por lo tanto en ese momento, al proceso de acreditación formativa de los nuevos especialistas en prevención se le dio un carácter provisional, en tanto se determinasen las titulaciones correspondientes por las Autoridades Competentes en materia educativa.

1.5.1. Análisis del proceso de cualificación técnica.

Para realizar el análisis del proceso relativo a la cualificación y funciones a desarrollar por el personal técnico, que sirve de apoyo al conjunto del nuevo sistema preventivo, debe partirse de los contenidos de los artículos 34, 35, 36 y 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), que incluyen las funciones correspondientes a estos niveles de cualificación y de los apéndices IV, V y VI del mismo Reglamento, que recogen las materias que deberían formar parte de la formación de estos especialistas.

450- Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Introducción, párrafo 3º.

451- Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Artículo segundo.

No obstante, en el contexto descrito anteriormente, lo cierto es que la experiencia puso en evidencia grandes carencias y defectos que han afectado al nivel “*Básico*”, pero muy especialmente a los niveles “*Intermedio*” y “*Superior*”.

Las funciones del nivel “*Básico*”, poco definidas, han debido ser moduladas, particularmente cuando se debían ejercer en una actividad de especial riesgo. Un ejemplo de ello es la decisión tomada por el sector de la construcción, considerando insuficiente tanto los contenidos como la duración de la formación establecida para este nivel, cuando debía aplicarse a su actividad, por lo que, en su convenio colectivo, se amplió a 60 horas y a 70 horas para los Delegados de Prevención, al tiempo que se incluyeron materias específicas en sus programas formativos⁴⁵².

Sin embargo, las mayores carencias aparecieron en los niveles “*Intermedio*” y “*Superior*”. Parte del problema referido a la suficiencia formativa, que tuvo su origen, probablemente, en la necesidad de contar con el mayor número de técnicos en el menor tiempo posible, se abordó en el año 2001 con la publicación de un Real Decreto⁴⁵³ del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte, por el que se establecía la nueva titulación de formación profesional⁴⁵⁴, es decir fuera del ámbito universitario, de “*Técnicos Superiores de Prevención de Riesgos Profesionales*”⁴⁵⁵, a la que los alumnos podían acceder una vez superado el ciclo formativo secundario, de forma que con una duración de 2000 horas lectivas específicas en el campo de la prevención, obtenían automáticamente la acreditación de nivel “*Intermedio*”.

No puede obviarse la aparente contradicción en la denominación de esta titulación, en la que por una parte se incluye el término “*Superior*” y por otra se le asignan las funciones de nivel “*Intermedio*”, máxime cuando conviven con las acreditaciones de los “*Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales*”, a los que en ningún caso se pretende sustituir, que son los que tienen asignadas las funciones de nivel “*Superior*” y con los que tienen una relación de dependencia, no pareciendo que los términos “*Profesionales*” y “*Laborales*” pudieran tener una connotación diferenciadora significativa.

452- V Convenio general del sector de la construcción, artículos 179 y 148.

453- Real Decreto 1161/2001, de 26 de octubre, por el que se establece el título de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Profesionales y las correspondientes enseñanzas mínimas.

454- Real Decreto 676/1993, de 7 de mayo, por el que se establecen directrices generales sobre los títulos y las correspondientes enseñanzas mínimas de formación profesional.

455- Aunque esta es una cuestión menor, la denominación de los profesionales acreditados en el nivel Superior, ha sido tradicionalmente la de “*Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales*”, por lo que no parece en principio que la distinta denominación entre “*Riesgos Laborales*” y “*Riesgos Profesionales*”, marque en sí una diferencia, y da un carácter añadido de confusión, al menos nominal, a todo este entorno.

La implantación de esta titulación tuvo un efecto importante, dado que se anulaba el acceso a este nivel que, hasta esa fecha y como se ha indicado, se realizaba a través de una formación de 300 horas sin titulación previa, tal como se recogía en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), lo que en sí representó un avance importante, otorgando unos conocimientos y un carácter de profesionalidad mucho más acorde con la función a desarrollar.

No obstante, en ningún caso daba una solución completa al problema planteado. Debe recordarse, que el nivel “*Superior*” es el que da soporte a las tres grandes especialidades preventivas no sanitarias y que las funciones del nivel “*Intermedio*” están consideradas esencialmente como auxiliares, complementarias o de colaboración del nivel “*Superior*”, salvo en el caso de lo establecido en su momento por el Real Decreto⁴⁵⁶ que desarrolló la Coordinación de las Actividades Empresariales, para la persona o personas encargadas de realizar las labores de coordinación de las actividades preventivas, a las que también se les exigió como mínimo este nivel de formación.

Pese a ello, los estudios de nivel “*Superior*” no se afrontaron de la misma manera. El acceso a estos estudios, para los que se exigía poder contar previamente con una titulación universitaria media o superior cualquiera que ésta fuera, sin especificar una mínima idoneidad previa que la hiciera compatible, permitió que una parte muy importante de personas con una formación no relacionada con el campo de la prevención, cuando no muy alejada, quedaran facultados como especialistas de nivel “*Superior*”, dándose el contrasentido de que cualquier titulado universitario en cualquier disciplina, sin contar con una formación técnica previa, con un curso de 600 horas, si bien dentro de un programa definido, obtuviera esta acreditación.

A primera vista, siendo ésta es una opinión basada en mi experiencia personal, si se tomara como ejemplo la acreditación de Higienista Industrial, no parece muy posible que, en tan corto espacio de tiempo, una persona sin una formación básica previa, pudiera hacer frente solo a través de los conocimientos adquiridos en este curso, a problemas relacionados con contaminantes químicos, físicos o biológicos y su interacción entre las personas y el medio laboral, pudiendo aplicarse este mismo

⁴⁵⁶- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de Coordinación de Actividades Empresariales, artículo 14, apartado 4.

ejemplo para las especialidades de Seguridad en el Trabajo y de Ergonomía y Psicología, máxime cuando la carga docente técnica de cada especialidad se establecía en tan solo 100 horas lectivas teóricas, completadas con otras 150 horas adicionales, bien a través de la realización de unas prácticas o bien de un proyecto final de especialidad.

Debe tenerse en cuenta, que nos estamos refiriendo al grado técnico más alto de profesionalidad que contemplaba la Ley en este campo, acreditado por la propia Administración para este cometido, y por lo tanto a las personas que, con su "*Dictamen Técnico*", deben marcar las pautas preventivas que posteriormente deberían implantarse y de las que por lo tanto depende la Salud de los Trabajadores, así como la seguridad de la propia empresa, debiendo desarrollar su actividad en actividades tan dispares como la construcción, la siderometalúrgica, las industrias químicas, el sector agrario, el pesquero o el de servicios, entre otros muchos, lo que conlleva una enorme responsabilidad y una clara necesidad de especialización.

Ante esta situación, fue el mercado de trabajo el que impuso un carácter selectivo, a las titulaciones de origen de los "*Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales*", primando, cuando no dando un carácter de indispensable, a las ingenierías, a las licenciaturas en ciencias químicas, físicas o biológicas y las correspondientes a psicología, sociología y derecho. No obstante, a pesar de la lógica recogida en los argumentos expresados con anterioridad, ésta no deja de ser una tesis que cuanto menos debería calificarse de anómala, dado que si la acreditación obtenida responde a los requisitos legales marcados en la normativa, la Administración concede la misma capacidad a "*todos*" los "*Técnicos Superiores en Prevención de Riesgos Laborales*", por lo que se da una situación de conflicto entre la normativa en vigor y la práctica del mercado laboral, que conllevaba de facto una discriminación y un perjuicio claro, para una parte importante de las personas que, de buena fe y poniendo en juego su esfuerzo y sus recursos económicos, cursaron y superaron estos estudios y por lo tanto consiguieron su acreditación.

La falta de confianza en este sistema formativo se hizo más patente con la publicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción. En este Real Decreto se

crean dos nuevas figuras: La del Coordinador en materia de Seguridad y de Salud durante la elaboración del proyecto de obra y la del Coordinador en materia de Seguridad y de Salud durante la ejecución de la obra. En ambos casos se hace referencia a que, esta función, debería recaer sobre un Técnico Competente designado por el promotor, sin explicitar a que se refiere con la denominación de “*Técnico Competente*”. No obstante pareció dejar claro, que no incluía al Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales como tal, sino que aludía a otra figura diferente.

Siguiendo esta línea, la Guía Técnica desarrollada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que interpretó el Real Decreto 1627/1997, definió posteriormente al “*Técnico Competente*”, como:

“...aquella persona que posee titulaciones académicas y profesionales habilitantes así como conocimientos en actividades de construcción y de Prevención de Riesgos Laborales acordes con las funciones a desempeñar según el RD 1627/1997”,

especificando que dichas titulaciones serán las de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico, de acuerdo con sus competencias y especialidades, basándose en los contenidos de la LOE⁴⁵⁷, publicada en el año 1999.

Más adelante en el año 2004, el Real Decreto sobre Coordinación de Actividades Empresariales⁴⁵⁸, aunque no específicamente para el tema que nos ocupa, recogió que:

“La persona o personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas deberán contar con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel intermedio”.

No obstante, esta figura en la práctica de sus cometidos, no solo debe contar con una formación técnica adecuada, sino que debe valorar “*Criterios Preventivos*” que están más en sintonía con las funciones del nivel Superior recogidas en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), que con las del nivel Intermedio.

Por lo tanto nos encontramos ante otra situación claramente indefinida, dado que si bien la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) definen unos criterios de unidad de actuación y de integración de la

457- LOE: Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Disposición adicional cuarta. Coordinador de Seguridad y Salud.

458- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de Coordinación de Actividades Empresariales. Artículo 14, punto 4

acción preventiva, basados en una estructura preventiva de apoyo que se configura esencialmente en torno a los Servicios de Prevención, en la que los Técnicos de Prevención tienen vedado el ejercicio libre de su profesión fuera de estos Servicios, debería preguntarse cual es el encaje de la figura de ambos coordinadores de obras en todo este entramado, dado que no forman parte de los Servicios de Prevención, no tienen definida de forma específica y normalizada la formación preventiva con la que deben contar y van a realizar sus funciones en clara concurrencia con la organización preventiva de la empresa. Por lo tanto, en caso de conflicto, ¿cuál sería la validez de la actuación de los Técnicos de Servicio de Prevención?, ¿qué criterios deben prevalecer? y sobre todo cabe preguntarse, si su actuación es autónoma e independiente (tampoco se especifica si a estos profesionales le está permitido el ejercicio libre de la profesión en su función preventiva), ¿cómo se establecen los objetivos en el diseño de la Planificación Preventiva periódica, que obligatoriamente debe realizar la empresa y en cuyo asesoramiento tiene un papel de primer orden el Servicio de Prevención?, y ¿cómo se controlan los resultados de la “*Gestión Preventiva*” en la empresa, en la que los coordinadores de obras intervienen con un papel esencial?, entre otros muchos aspectos, que hacen que este estado de situación pueda calificarse en el mejor de los casos como de muy grave y confuso, producto de un tratamiento que evidencia la necesidad de una fuerte reflexión en todo su conjunto.

Debe entenderse, que en ningún momento se trata de poner en cuestión la independencia profesional, en las labores de coordinación que debe tener esta figura con respecto al empresario de la construcción que la designa, y que debe mantenerse si no protegerse más aún, dado que es un aspecto imprescindible para poder realizar una función, que lleva aparejada grandes responsabilidades y posibles situaciones de conflicto de intereses en su labor propia de coordinación. No obstante del análisis de esta figura se desprende, que existen grandes indefiniciones relacionadas, entre otros aspectos muy significativos, con su proceso de cualificación y acreditación y con la definición de su papel en relación con el “*Sistema de Gestión Preventiva*” así como con los controles que en él se establecen.

Otro aspecto en otro campo de la actividad Preventiva-Laboral a destacar, es el que tiene que ver con la prevención contra emergencias en el ámbito empresarial. Parecería

evidente que ésta debería ser una actividad asignada al Servicio de Prevención y sin embargo, la publicación en el año 2007 de la Norma Básica de Autoprotección⁴⁵⁹ deja abierto este aspecto, indicando que los Planes de Autoprotección deben ser redactados por un “*Técnico Competente*”, dando a su cualificación un tratamiento generalista e inespecífico, cuyo análisis se abordará más adelante en este mismo punto.

Así las cosas, en el año 2010 se publica un Real Decreto⁴⁶⁰, por el que se derogan los artículos 36 y 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), sobre acreditación de la formación para la realización de funciones de niveles Intermedio y Superior, en materia de Prevención de Riesgos Laborales, bajo el argumento de que existen “*en la actualidad titulaciones oficiales aprobadas por las Autoridades Competentes que cumplen con los requisitos de formación mínima exigidos*”. Es decir, el citado Real Decreto recoge una iniciativa tomada anteriormente en el ámbito docente y deroga como consecuencia los citados artículos del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), al tiempo que mantiene todas las funciones de los Técnicos de Prevención de los Niveles Intermedio y Superior, que hasta esa fecha venían realizándolas de acuerdo con la normativa precedente.

Dado que en el año 2001 ya se habían regulado los estudios del nivel Intermedio, tal como ha quedado recogido con anterioridad, debe entenderse que las titulaciones oficiales a las que se hace alude en este Real Decreto, se refieren a los estudios de posgrado oficiales, puestos en funcionamiento a raíz del Plan de Bolonia, por el que nace el EEES (Espacio Europeo de Educación Superior). En este sentido el citado Real Decreto modifica el apartado 2 del artículo 37 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)⁴⁶¹, referente al nivel de estudios mínimos necesarios para desempeñar las labores asignadas al nivel Superior, que queda redactado tal como se recoge a continuación:

“Para desempeñar las funciones relacionadas en el apartado anterior será preciso contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima

459- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

460- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción- Disposición derogatoria única.

461- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción, apartado 18.

acreditada por una Universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI, cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a seiscientas horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado”.

Así y de acuerdo a este Plan, distintas Universidades han ido ofertando estudios oficiales del nivel de Máster Universitario en Prevención de Riesgos Laborales, especialmente dirigidos a los graduados en ciencias, ingeniería y arquitectura, ciencias de la salud y/o ciencias sociales y jurídicas, con una duración de entre uno y dos años y con una carga lectiva de entre 60 y 120 créditos ECTS.

Sin embargo, continúan sin definirse múltiples aspectos, y entre ellos al menos dos de singular importancia:

- 1º. Con esta titulación ¿se accede a las tres especialidades recogidas en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)? y si es así, ¿porqué no se especifica esta condición en algún punto de la titulación?. Ésta es una cuestión esencial, dado que continúa vigente el artículo 15 del citado Reglamento, y en él se precisa que para la constitución de los Servicios de Prevención Propios se requieren al menos dos especialidades. Así mismo continúa vigente el artículo 18 del mismo Reglamento, en el que se recoge que las Entidades Especializadas que actúen como Servicios de Prevención, deben contar con:

“...personal con la cualificación necesaria para el desempeño de las funciones de nivel Superior, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI, en número no inferior a un experto por cada una de las especialidades o disciplinas preventivas de Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, y Ergonomía y Psicología aplicada”

Por tanto cabe preguntar, ¿en qué lugar quedan las especialidades preventivas recogidas en el artículo 34 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)?.

2º. Dado que no se abordan los aspectos formativos en prevención de los coordinadores de obras, también cabría preguntarse si se tiene prevista una solución normalizada específica para este colectivo o deben, a partir de este momento, realizar los estudios de Máster Universitario en Prevención de Riesgos Laborales. Así mismo y a la vista de lo recogido con anterioridad, debería precisarse normativamente, el encaje de estos profesionales en el Sistema de Prevención de las empresas en las que realizan sus cometidos, incluyendo asimismo este aspecto dentro de la acción formativa.

A todo lo anterior se une el tratamiento que en el año 1997 se dio, a la preparación previa que correspondía a los profesionales que deberían desarrollar la Función Auditora⁴⁶². Debe tenerse en cuenta que las Auditorías del “*Sistema de Gestión Preventiva*”, cuando procede realizarlas, no solo son un elemento clave en la “*Gestión Preventiva*” de las empresas, sino que, cuando procede, tienen un carácter obligatorio en nuestro país y los profesionales que las deben llevar a cabo, asumen responsabilidades particulares y muy específicas en este terreno.

Pues bien, la capacitación con la que deberían contar estos profesionales, se estableció a través del siguiente texto:

“...deberá ser un experto de nivel Superior en cualquiera de las cuatro especialidades o disciplinas preventivas consideradas en el artículo 34 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) que disponga, además, de una formación o experiencia probada en gestión y realización de Auditorías y en técnicas auditoras...”.

No obstante, este aspecto de la actividad preventiva quedó en una situación de vacío de difícil explicación, dado que no existía una titulación oficial de referencia como Auditor y tampoco se especificaba el tiempo ni las condiciones de gestión y realización de Auditorías y en técnicas auditoras, para que pudiera considerarse “*una probada experiencia*”, por lo que quedó a juicio de la Autoridad Laboral Competente, con cuya autorización deben contar las personas que deseen llevar a cabo estas funciones, a la cual se la dejó sin ninguna base legal en la que apoyar los criterios para proceder a las autorizaciones.

⁴⁶²- Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas. Capítulo III, artículo 8, apartado 2.

Ante esta situación, ha debido ser nuevamente el mercado el que tuvo que dar respuesta a esta grave imprecisión, de manera que desde entonces hasta la fecha de hoy se han ido formando auditores, tomando como referencia los criterios de las distintas Entidades de Normalización, especialmente los establecidos por las Normas OHSAS (*Occupational Health and Safety Assessment Series*). Sin embargo, al no definirse las pautas de acreditación de las Entidades Formativas en este terreno, también en este aspecto aparece un vacío, al que han intentado dar respuesta tanto las propias Entidades Auditoras o de Normalización, como alguna Universidad, como es el caso de la Politécnica de Cataluña, a través de cursos de postgrado con la consideración de título propio, manteniéndose esta situación aún hoy en día.

En otro orden de cosas y como ya se ha mencionado con anterioridad, otro aspecto de enorme importancia que debe abordarse, es el que se refiere a la prevención frente a situaciones de emergencia, que lógicamente está íntimamente unido a la formación necesaria de los profesionales, que deben diseñar y establecer las líneas de actuación de las actividades preventivas. En este sentido la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece⁴⁶³ lo siguiente:

“El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas.”

Así las cosas, en el año 2007 se publica la “Norma *Básica de Autoprotección*” de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia y en ella se establece que debe diseñarse e implantarse un “*Plan de Autoprotección*”, para las actividades comprendidas en el anexo I de la citada norma, así como para otras que dispongan de Reglamentación específica propia. Al mismo tiempo se establecen tanto la estructura como los

463- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 20 (medidas de emergencia).

contenidos que deben integrar el citado documento, así como los criterios en los que se deben basarse estos contenidos.

En cuanto a la confección de este Plan, la citada “Norma *Básica de Autoprotección*” establece que⁴⁶⁴:

“...habrá de estar redactado y firmado por Técnico Competente capacitado para dictaminar sobre aquellos aspectos relacionados con la autoprotección frente a los riesgos a los que esté sujeta la actividad...”,

sin especificar en ningún momento a que se refiere con la denominación de “*Técnico Competente*”, ni el nivel de cualificación que le acredite como tal, dejando en una situación de indefinición a esta figura.

Del análisis de la normativa consultada y de las Guías Técnicas oficiales, elaboradas para el desarrollo de estos Planes en distintas actividades y publicadas, tanto por el Ministerio del Interior como por el Ministerio de Medio Ambiente, así como del de la Nota Técnica de Prevención⁴⁶⁵, redactada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) en el año 2008, se observa que, en todos los casos, se refieren al “*Técnico Competente*” solo en los términos establecidos en la Norma Básica de Autoprotección, tal como ha quedado recogido con anterioridad, sin mayor definición. A este respecto solo se ha podido encontrar un referente legislativo en un Decreto de la Comunidad Balear⁴⁶⁶, en el que se establece que se consideran Técnicos Competentes para poder redactar y firmar los Planes de Autoprotección, los siguientes:

- Ingenieros e Ingenieros Técnicos dentro del ámbito de sus competencias y siempre que cuenten con la debida especialización y formación en materia de Planes de Autoprotección e inscritos en el registro correspondiente de la Dirección General de Emergencias.
- Técnicos de Prevención de Riesgos Laborales de Nivel Superior, especialidad en Seguridad en el Trabajo, incardinados en los Servicios de Prevención debidamente acreditados por la Autoridad Laboral Competente.

464- Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias, dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, recogida en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, apartado 3.3, punto 1.

465- Nota Técnica de Prevención NTP 818 del INSHT.

466- Decreto 8/2004 de 23 de enero, de la Comunidad Balear, por el que se desarrollan determinados aspectos de la Ley de ordenación de emergencias en las Illes Balears. Artículo 13.

- Directores de seguridad de empresas autorizadas por el Ministerio del Interior, en el ámbito de sus respectivas competencias y atribuciones profesionales.

No es necesario indicar, que el citado Decreto solo es de aplicación en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma que lo ha publicado, si bien parece poner en evidencia al mismo tiempo, que esta iniciativa responde a una necesidad que no ha sido cubierta a nivel nacional.

Centrándonos en el ámbito laboral y en la actuación que corresponde al empresario en este terreno, éste, como en todos los aspectos relacionados con la actividad preventiva, se apoya en los criterios especializados y en los Dictámenes de los Técnicos de Prevención, tanto dependientes de la propia empresa, como de aquellos pertenecientes al Servicio de Prevención con el que pudiera haber establecido en correspondiente concierto. En línea con lo indicado, si observamos el contenido del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), las funciones y los contenidos formativos de los Técnicos de Prevención de nivel Superior, referidos tanto al establecimiento de Planes de Emergencia y Autoprotección y a dirigir las actuaciones a desarrollar en los casos de emergencia como a evaluar los Riesgos Laborales, definiendo Estrategias de Medición que aseguren que los resultados obtenidos se correspondan de manera efectiva con la situación que se valora, parecen reservar a estos Técnicos estos cometidos en el ámbito laboral, tanto desde el punto de vista técnico y de diseño, como operativo. Sin embargo y a la vista de la situación en la que se encuentran los programas formativos vigentes, descrita a lo largo del presente punto, también en este terreno parece que sería necesario establecer unos niveles de especialización, que definan y faciliten una cualificación mínima necesaria, dada la complejidad de los temas que abarca y la diversidad de los diferentes sectores implicados.

Ésta es a grandes rasgos y en sus aspectos más destacados, la evolución sufrida hasta la fecha por el entorno técnico-formativo en Prevención de Riesgos Laborales en nuestro país, por lo que, a la vista de lo recogido anteriormente, la actuación de la Administración en un terreno tan importante como este, podría catalogarse al menos como de poco rigurosa.

A pesar de lo descrito anteriormente, el colectivo de Técnicos de Prevención de nivel Superior con el que cuenta hoy nuestro país, ha demostrado contar con una alta cualificación y con un nivel formativo y profesional que puede ser homologable al de otros países de nuestro entorno, como se desprende tanto de su labor diaria, que ha permitido que el sistema funcione con una gran calidad en lo que se refiere a su trabajo, como de los distintos estudios técnicos y publicaciones de los que son autores y que llevan a cabo de forma habitual, así como de las ponencias presentadas en las distintas jornadas preventivas y congresos en los que participan. No obstante debe indicarse, que para ello y a falta de una definición legal y ajustada, se han visto obligados a cubrir sus propias carencias con una formación paralela y complementaria, es decir, al margen del sistema oficial, dando un formidable ejemplo de responsabilidad y profesionalidad.

Sin embargo y pese a ello, parece evidente que este asunto precisa de una regulación urgente, que contemple y normalice todos estos aspectos en su conjunto, de manera que queden recogidas todas las necesidades formativas que establece la legislación vigente de una forma integrada, completa, clara y eficaz y a ser posible con un carácter definitivo, dentro del entorno académico oficial, que es el apropiado para establecer las bases, los contenidos y las titulaciones, en cualquiera de los campos relacionados con la formación en todos los ámbitos y de la que pudiera derivarse una nueva definición de funciones, que establezca y reconozca con claridad el papel que les corresponde formalmente en función de una especialización obtenida, que debe ser acorde con cada uno de los terrenos preventivos descritos con anterioridad.

2. La reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: La Ley 54/2003.

El campo Preventivo-Laboral en nuestro país desde el año 1996, se ha configurado dentro de un entorno enormemente dinámico, en el que se han producido múltiples variaciones, derivadas fundamentalmente de la viabilidad a la hora de llevar a la práctica los postulados recogidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en las Normas que conformaron su desarrollo inicial.

Las problemas más significativos relacionados con la implantación del nuevo marco preventivo definido por la Ley, tuvieron que ver, entre otros aspectos, con las dificultades detectadas en la integración preventiva dentro del sistema productivo,

observándose un cumplimiento más formal que efectivo de la Norma y con las nuevas formas de organización del trabajo, haciéndose todo ello más evidente, en un sector tan sensible como es el de la construcción, cuyo entorno preventivo tuvo una especial atención legislativa en el año 1997, a través de la publicación de un Real Decreto⁴⁶⁷ sobre obras de construcción, ya citado con anterioridad, y cuya trayectoria y situación actual de acuerdo al referido Real Decreto se analizarán en profundidad más adelante en el capítulo 7 punto 4.

Con objeto de abordar estos problemas, en el año 2002 se creó una comisión de trabajo, convocada por el Gobierno, dentro de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales, en la que además de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, participaron también las Comunidades Autónomas, a través de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. En estas conversaciones se estableció un diagnóstico común de los problemas detectados, que concluyó en un acuerdo⁴⁶⁷ y en la propuesta de un conjunto de medidas, que a continuación fueron analizadas y asumidas por el Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el mes de enero del año 2003 y trasladadas al Gobierno, quien las recogió y posteriormente las tradujo en la Ley 54/2003⁴⁶⁸.

Esta Ley se constituyó como la primera gran reforma de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, teniendo como objetivos fundamentales los de disminuir la siniestralidad laboral, crear una verdadera “*Cultura Preventiva*” y evitar cumplimientos meramente formales y no eficientes de la normativa, apuntalando conceptos fijados ya anteriormente, redefiniendo otros y estableciendo nuevas directrices en el entorno preventivo. Al mismo tiempo, esta Ley modificó la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social⁴⁶⁹, adaptando las figuras infractoras a este nuevo marco preventivo.

De su amplio contenido, a continuación se recoge un análisis de algunos de sus aspectos más destacados.

467- Acuerdo-propuesta de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales de fecha 30 de diciembre de 2002. (<http://www.istas.net/portada/mesaprl.pdf>).

468- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.

469- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

2.1. Respecto al Plan de Prevención y a la Integración de la Actividad Preventiva.

Se modifican los artículos 14.2 y 23 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y muy especialmente el artículo 16, cuyo título inicial fue el de “*Evaluación de los Riesgos*” y ahora pasa a denominarse “*Plan de Prevención de Riesgos Laborales, Evaluación de los Riesgos y Planificación de la Actividad Preventiva*”.

El sentido de estas modificaciones es el de poner en evidencia la necesidad de crear una verdadera “*Cultura Preventiva*”, de manera que la prevención forme parte de una manera eficaz del sistema de producción, a través de la implantación de un Plan de Prevención integrado en la propia gestión de la empresa y en todos los niveles jerárquicos, diseñado a partir de una Evaluación de los Riesgos que deberá ser revisada y actualizada periódicamente, desarrollando aun más este aspecto a través de la modificación del artículo 14.

De esta manera la “*Integración de la Prevención*” se enuncia ahora como “*la primera obligación de la empresa*”. En este sentido se definen los contenidos del Plan de Prevención, que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, es decir, un verdadero “*Sistema de Gestión*” dirigido específicamente a la Prevención de los Riesgos Laborales.

Por tanto, la actividad preventiva queda definida no como una acción independiente, sino integrada en el Sistema de Gestión general de la empresa, y en todos sus niveles jerárquicos, de manera que cualquier actuación, desde las organizativas y de planificación hasta las técnicas y operativas, tengan necesariamente que tener en cuenta los aspectos preventivos en toda su amplitud, dejando asimismo un papel destacado a la obligación de los trabajadores y de sus representantes de contribuir al cumplimiento de las medidas preventivas, al tiempo que se incide en el reconocimiento de su derecho de participación y de consulta.

Asimismo se enfatiza en la obligación de planificar la prevención, desde el momento mismo del diseño del proyecto de empresa y en la de llevar a cabo de forma real y controlada el seguimiento de los objetivos recogidos. Para resaltar más aún el sentido

que esta Ley quiere dar al contenido de la reforma, de manera que tenga una traducción auténtica en la práctica, recoge textualmente⁴⁷⁰ que:

“...un mero documento no asegura la Integración de la Prevención en la empresa y que lo realmente eficaz es su gestión y aplicación real y efectiva en la empresa...”,

persiguiendo de esta manera la denominada “*prevención sobre papeles*”, una forma de actuar que consiste en contar con el conjunto de documentos requeridos por la normativa, sin que sus contenidos tengan posteriormente una traducción en la práctica.

Ésta es una preocupación constante del legislador, que se refleja a lo largo de la redacción de la Ley 54/2003 desde su exposición de motivos, en la que abundando en el texto citado con anterioridad o como complemento se recoge lo siguiente⁴⁷¹:

“Para combatir el cumplimiento meramente formal o documental de las obligaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales los tipos infractores se redactan precisando que las obligaciones preventivas habrán de cumplirse con el alcance y contenidos establecidos en la normativa de Prevención de Riesgos Laborales”.

Por último debe indicarse, que la Ley 54/2003 insiste en la necesidad de la participación en la actividad preventiva en todos los niveles y así lo establece con la modificación del apartado 1 del artículo 39 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, asignado a los Comités de Seguridad y Salud la competencia de participar en:

“...la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos de la empresa”.

2.2. Respecto a la competencia técnica de los Servicios de Prevención.

Se modifica el artículo 31 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el sentido de reforzar el papel de los Servicios de Prevención, resaltando como primordiales sus competencias técnicas y destacando la importancia de sus funciones, como instrumento asesor y de apoyo al empresario en la integración de la actividad preventiva en la empresa, tanto en la evaluación y determinación de los riesgos, como en la implantación y aplicación del Plan de Prevención de Riesgos Laborales y en la Planificación de la Actividad Preventiva.

⁴⁷⁰- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, exposición de motivos, apartado V, párrafo 6º.

⁴⁷¹- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, exposición de motivos, apartado VI, párrafo 2º.

2.3. Respecto a la Coordinación de Actividades Empresariales y a la presencia de los Recursos Preventivos.

La aplicación de los contenidos del artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, referentes a la Coordinación de las Actividades Empresariales, se vio acompañada desde el principio de un conjunto de dificultades, que evidenciaron que, si bien la intencionalidad del legislador quedaba clara en cuanto a los objetivos a cumplir, su puesta en práctica precisaba de una regulación más extensa y más específica. Así, el posible incremento de los riesgos, como consecuencia de la concurrencia de actividades de distintas empresas en el mismo punto de trabajo, coincidentes o no en el tiempo, fue otro de los aspectos que intentó abordar la nueva Ley 54/2003.

No obstante su complejidad hizo, que nuevamente los temas relacionados con la Coordinación de Actividades Empresariales se derivasen a una posterior reglamentación⁴⁷², recogiendo en esta Ley únicamente los referidos a la figura del Recurso Preventivo. Sin embargo, en este caso la Norma no se hizo esperar y un mes más tarde, en enero del año 2004, se publicó un Real Decreto⁴⁷³, específicamente dirigido a regular de una forma extensa y pormenorizada este apartado de la normativa.

La figura del Recurso Preventivo, dirigida a la coordinación y control de los trabajos cuando puedan verse incrementados los riesgos, no solo por la concurrencia de actividades de distintas empresas, sino en aquellos casos en los que se afronten actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales, tuvo una particular atención, hasta el punto de incorporar un nuevo artículo, el 32 bis, a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, destinado a definir esta figura. Las dos circunstancias anteriores quedaron recogidas posteriormente en la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)⁴⁷⁴, dando a los incumplimientos en este terreno la consideración de infracciones graves o muy graves, según los casos.

Por último debe destacarse otro aspecto relacionado con asunción de los compromisos del empresario en este terreno, dirigido a impedir la posibilidad de que las responsabilidades, propias o solidarias, puedan derivarse a terceros, a través de pactos

⁴⁷²- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, artículo tercero.

⁴⁷³- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de Coordinación de Actividades Empresariales.

⁴⁷⁴- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), artículos 12 y 13.

o de acuerdos que se definen como de “*fraude de Ley*”. Para evitar esta circunstancia, se introduce en el artículo 13 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) un apartado específico, por el que se califican como “*muy graves*” estas prácticas.

2.4. Respecto a la prevención de los riesgos en la obras de construcción.

El Real Decreto que regula la prevención de los riesgos en las obras de construcción, al que como ya se ha indicado, más adelante se dedicará un análisis específico en el capítulo 7 punto 4, fue publicado en el año 1997 con objeto de desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para esta actividad en concreto. No obstante, una vez redactado el nuevo artículo 32 bis por la Ley 54/2003, se puso en evidencia la necesidad de dar un tratamiento particularizado, a la presencia de los Recursos Preventivos en las obras de construcción, a través de una regulación específica, lo que se llevó a cabo añadiendo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales una disposición adicional decimocuarta.

Por otra parte, se modificó la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), para dar cabida a nuevas tipificaciones infractoras, relacionadas con la no elaboración de los Planes de Seguridad y Salud en las Obras y/o con no llevar a cabo su seguimiento, con la no designación de Coordinadores de Seguridad y/o con la no realización del Estudio de Seguridad de forma preceptiva y correcta, con no facilitar las informaciones necesarias a los empresarios que deban realizar las obras, en los aspectos preventivos y de actuación ante emergencias, así como otras relativas al incumplimiento de los deberes encomendados a la figura del Coordinador de Seguridad y Salud en la obra, tanto referentes a la posible falta de presencia, dedicación o actividad en la obra, como a otras actuaciones que tuviesen o pudieran tener repercusión grave en relación con la Seguridad y Salud en la obra.

2.5. Respecto a la habilitación de funcionarios públicos.

La Ley 54/2003 amplía el ámbito de la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que realizaban las Comunidades Autónomas, recogido en el artículo 9 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el sentido de dar entrada a ciertos funcionarios públicos habilitados por

las citadas Administraciones, en las labores de de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de Seguridad y Salud, especialmente en las empresas y centros de trabajo de mediano y pequeño tamaño y en aquellos sectores considerados de mayor nivel de riesgo o con una mayor siniestralidad. Esta figura será analizada de forma más pormenorizada en el capítulo 13, punto 2.1.

3. Otros aspectos destacables sobre la evolución del marco legal establecido a partir de la Ley 31/1995 de P.R.L.

Además de los aspectos evolutivos específicos recogidos en puntos anteriores, tanto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), han ido sufriendo distintas modificaciones, a través de la publicación de diferentes normativas, dirigidas a unas veces a desarrollar o complementar aspectos concretos y otras a variar sus contenidos, en ocasiones de manera muy significativa. A continuación se recogen algunas de estas actuaciones, que destacan especialmente por su importancia o su particularidad.

3.1. Sobre el papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEPSS) en las actividades preventivas.

El papel desarrollado en materia Preventiva-Laboral desde la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEPSS), ha pasado de una intervención activa en el año 1996, pudiendo actuar como Servicio de Prevención Ajeno aunque limitado a sus empresas asociadas, tal como se recogía en el artículo 32 de la citada Ley, a la total prohibición del desarrollo de esta actividad, teniendo en la actualidad y en este campo una función tangencial y complementaria de asesoramiento a sus empresas asociadas, al tiempo que se le encomiendan labores participativas y de apoyo en los planes preventivos elaborados desde la Administración.

Para describir el recorrido seguido, debería partirse del Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) del año 1995⁴⁷⁵, que permitió a estas Entidades la creación de servicios para la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como el establecimiento de instalaciones para llevar a cabo esta actividad. Más

⁴⁷⁵- Real Decreto 1993/1995 de 7 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Artículo 13.

adelante, publicada la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el año 1996, el posterior Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) estableció inicialmente en su artículo 22, que esta actuación debía llevarse a cabo “...en las mismas condiciones que las aplicables a los Servicios de Prevención Ajenos...”. No obstante, en el año 2005 se modificó⁴⁷⁶ el citado artículo 22, especificando que estas funciones son distintas e independientes a las de colaboración en la gestión de la Seguridad Social, recogidas en el artículo 68 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

Posteriormente, en el año 2006, se publicó una Orden⁴⁷⁷ del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, dirigida a regular las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social, en la que se recogió la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), que como empresas colaboradoras de la Seguridad Social, se les permitía llevar a cabo actividades preventivas, siempre en el entorno de sus empresas asociadas y dentro de unos criterios y prioridades que deberían ser marcados por la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.

Más adelante en el año 2010 se prohíbe a las Mutuas desarrollar directamente las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención Ajenos⁴⁷⁸, debiendo segregar esta actividad en empresas independientes, sin perjuicio de que puedan participar con cargo a su patrimonio histórico, en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin. Por último en el año 2014 se prohíbe definitivamente a las Mutuas la realización de funciones como Servicios de Prevención Ajenos⁴⁷⁹, obligándolas a presentar propuestas de venta de la participación que tuviesen, en las sociedades mercantiles de prevención con anterioridad al 31 de marzo de 2015 y a enajenar la totalidad de estas participaciones, tomando como fecha límite el 30 de junio de ese mismo año.

476- Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) como Servicio de Prevención Ajeno.

477- Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social y la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales. Capítulo II.

478- Resolución de 5 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, por la que se dictan instrucciones a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) en relación con la aplicación del artículo 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en la redacción dada por la disposición final sexta de la Ley 32/2010, de 5 agosto.

479- Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el Régimen Jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), disposición transitoria tercera. Régimen de desinversión de las Mutuas Colaboradoras con la Seguridad Social en las sociedades mercantiles de prevención.

El argumento dado por la Administración para apoyar estas decisiones, es el de que afectaba al ejercicio de la colaboración con la Seguridad Social y al propio mercado de los Servicios de Prevención Ajenos⁴⁸⁰. No obstante a la vista, entre otros muchos aspectos, de los resultados económicos claramente negativos de las sociedades de prevención, podría comentarse que este argumento, en principio, puede no parecer tener una explicación suficientemente justificativa, a no ser que se atendiesen a criterios de otra naturaleza que quedarían fuera del contexto analítico del presente trabajo⁴⁸¹.

3.1.1. El papel de las MATEPSS a partir del año 2015 en las actividades preventivas.

A partir del mes de junio del año 2015, el papel de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) en este terreno, se ha centrado en el desarrollo de programas de actividades preventivas, dirigidos a las empresas asociadas a cada Mutua y financiados con cargo a un presupuesto, que no debía superar el 0,7 por ciento de los ingresos por cuotas de contingencias profesionales.

Siguiendo estas directrices, a modo de ejemplo y para dar una idea de los contenidos esta nueva actividad, se recogen de forma resumida los contenidos de algunos de los programas puestos en marcha durante el último año 2015:

1. De asesoramiento técnico a PYME'S y a empresas de sectores preferentes.

Este programa ha ido dirigido bien a las empresas de menos de 50 trabajadores o bien a aquellas en las que se hayan observado mayores incrementos en la accidentalidad respecto al año 2014, en lo que se refiere a accidentes graves y mortales, o a las encuadradas en ciertos sectores de actividad que en ese año superaron los límites de siniestralidad establecidos en el sistema de alerta del registro CEPROSS⁴⁸². La misión encomendada era la de llevar a cabo una serie de visitas programadas a las citadas empresas, de manera que, tomando como base de análisis los datos sobre siniestralidad laboral obtenidos en el año 2014, pudieran

480- Ley 35/2014, de 26 de diciembre, por la que se modifica el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social en relación con el Régimen Jurídico de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Preámbulo, apartado V, párrafo 2º.

481- Ver el muy documentado artículo de D. Emilio Castejón Vilella bajo el título: "*Servicios de Prevención Ajenos: Novedades - Sorpresa y Desconcierto*", publicado el día 30 Junio del año 2015 en la página [Prevencionintegral.com: http://www.prevencionintegral.com/comunidad/blog/entre-sin-llamar/2015/06/29/servicios-prevencion-ajenos-novedades](http://www.prevencionintegral.com/comunidad/blog/entre-sin-llamar/2015/06/29/servicios-prevencion-ajenos-novedades).

482- CEPROSS: Sistema de Comunicación de Enfermedades Profesionales en la Seguridad Social, surgido a raíz de la implantación de un nuevo cuadro de enfermedades profesionales en el Sistema de la Seguridad Social, según se establece en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre.

realizarse unos estudios de situación y plasmarlos en los correspondientes informes, para posteriormente trasladar al empresario las conclusiones alcanzadas e informarle de las medidas que deberían adoptarse, encaminadas a hacer frente a los problemas detectados.

2. De asesoramiento a empresas o actividades concurrentes.

Este programa, centrado en aquellos centros de trabajo en los que coexistieran diferentes empresas, incluidas contratadas, subcontratadas y trabajadores autónomos, tenía como objetivo informar y asesorar sobre los medios de coordinación que deben establecerse, para prevenir los riesgos derivados de la concurrencia de actividades diferentes en los mismos puntos de trabajo.

3. De difusión del servicio de la Seguridad Social denominado “Prevención10.es”.

En el año 2013 se publicó una Ley⁴⁸³ dirigida al fomento de la actividad de los emprendedores, que modificó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en un doble sentido: Por una parte se permitió al empresario asumir personalmente las actividades derivadas del deber de prevención de riesgos profesionales, cuando la plantilla de la empresa fuera igual o inferior a 10 trabajadores y la actividad se realizase en un centro de trabajo, reconociendo asimismo esta posibilidad, cuando la plantilla de la empresa no supere los 25 trabajadores y la actividad se desarrollase en un mismo centro de trabajo y por otra y a través de la inclusión de una nueva disposición adicional, se encargó al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), en colaboración con las Comunidades Autónomas y los Agentes Sociales, la misión de llevar a cabo el diseño y puesta en marcha de un sistema, que facilitase al empresario llevar a cabo estas actividades de forma simplificada, de manera que los empresarios pudieran contar con el necesario asesoramiento técnico.

Fruto de este mandato fue el diseño y la puesta en funcionamiento, del servicio público gratuito de asesoramiento en Prevención de Riesgos Laborales denominado “Prevención10.es”, en cuya difusión colaboraron las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), a través de la programación de jornadas de información y asesoramiento, dirigidas tanto a las empresas asociadas a cada Mutua de hasta 25 trabajadores, como a los trabajadores autónomos adheridos.

483- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Artículo 39, por el que se modifica el artículo 30.5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y se añade una Disposición adicional decimoséptima a la misma Ley.

Todo lo anterior en la práctica y en líneas generales, implicó el desarrollo de jornadas informativas y la realización de visitas programadas a las empresas que sobrepasaban unos ciertos niveles de siniestralidad, llevando a cabo los análisis de las causas de los accidentes y de las enfermedades profesionales de la empresa visitada, con el objeto de ofrecerle un apoyo que contribuyera a la disminución de esa siniestralidad. Este apoyo también incluyó la formación sobre gestión de la prevención a los mandos intermedios y a los directivos de la empresa, con objeto de que conocieran sus responsabilidades y así crear una “*Cultura Preventiva*”, llevando a cabo un trabajo en prevención transversal en toda la organización.

Por otra parte y asimismo implicó la puesta a disposición de los Técnicos especializados en Prevención de Riesgos Laborales, de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), para el asesoramiento técnico en la gestión de todos los campos preventivos y en la forma de tramitar los documentos específicos para llevar a cabo esta gestión.

En el transcurso de la evolución de los programas se hicieron entrega de posters, guías, o carteles, al tiempo que se ofreció la posibilidad de impartir una formación complementaria en prevención “*on-line*” y presencial, consecuencia de lo cual se realizaron un importante número de cursos, a pesar de que se recordó a las empresas que dicha formación no sustituía a la formación obligatoria que marca la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en su artículo 19.

3.1.1.1. El “*Bonus de Prevención*” y el papel asignado a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS).

En el año 2010 se publicó un Real Decreto⁴⁸⁴ con el objetivo de incentivar la disminución de siniestralidad laboral, a través de un sistema de reducción de las cuotas sobre las contingencias profesionales que deben aportar las empresas, cuando éstas se:

*“...distingan por el empleo de medios eficaces de prevención de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales”, conocido comúnmente como “*Bonus de Prevención*”.*

484- Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

Este Real Decreto, que fue posteriormente desarrollado por una Orden del Ministerio de Trabajo e Inmigración⁴⁸⁵, recoge en su artículo 7 que:

“Las empresas incluidas en el ámbito de aplicación de este Real Decreto que deseen optar al incentivo, deberán presentar su solicitud en la Mutua o Entidad Gestora que asuma la protección de sus contingencias profesionales”.

EL papel desarrollado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS) en este proceso, ha sido el de recepcionar las solicitudes de las empresas asociadas, actuando como empresas gestoras de la Seguridad Social, analizar la documentación aportada por las empresas solicitantes, valorando su idoneidad e informando a las respectivas empresas de las deficiencias documentales encontradas, en el caso de que existiesen, para que éstas pudieran subsanarlas si fuera posible, y posteriormente realizar la correspondiente tramitación con la Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social, que es quien debe realizar la valoración final de la solicitud.

3.2. Sobre el tratamiento dado a la protección a la maternidad.

Debe comenzarse indicando que, a partir de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se abre un nuevo marco normativo en cuanto al tratamiento dado a la protección a la maternidad se refiere, que hasta esa fecha se había asentado, entre otros parámetros, sobre dos Convenios de la OIT⁴⁸⁶ ratificados por España, que se remontaban en primer lugar al año 1919 y posteriormente al año 1965, que aún se encuentran vigentes.

Así, el artículo 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, recogió expresamente la protección de la trabajadora en los periodos de embarazo y de postparto, estableciendo que el empresario debe evaluar los riesgos correspondientes a la actividad que desarrolla y consecuentemente determinar su naturaleza y el grado de exposición, identificando de esta forma los factores que pudieran influir negativamente en su Salud o en la del feto, y extendiendo esta actuación a los periodos de postparto y de lactancia.

⁴⁸⁵- Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

⁴⁸⁶- Convenio C.003 de la OIT de 19 de noviembre de 1919, sobre el empleo de las mujeres antes y después del parto. Ratificado por Ley 13.11.1919 (Gaceta 15/07/1922) y Convenio C.103 de la OIT de 28 de junio de 1952, sobre la protección de la maternidad. Ratificado por instrumento 26.5.1965 (Jef. Est. BOE 22/05/1972).

Asimismo la Ley concede el derecho de ausentarse del trabajo a las trabajadoras embarazadas, con tiempo remunerado, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, siempre que esté justificada su realización dentro de la jornada laboral.

Para los casos en los que pudiera existir una incompatibilidad entre el puesto de trabajo y la situación de la trabajadora, la Ley establece un conjunto de actuaciones que inicialmente solo fueron encaminadas al cambio de la actividad, pero que posteriormente en el año 1999 se complementó con la posibilidad de llegar a la suspensión de contrato durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, durante el período necesario para la protección de la Seguridad o de la Salud de la trabajadora y del feto y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado, modificando el citado artículo 26⁴⁸⁷.

Posteriormente, en el año 2009, se publicó un Real Decreto⁴⁸⁸ que recogió los contenidos de la Directiva 92/85/CEE⁴⁸⁹, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia, complementando la normativa en vigor hasta esa fecha. En esta Directiva se establecen un conjunto de especificaciones para llevar a cabo la Evaluación de los Riesgos en estos casos, incluyendo asimismo una lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo, susceptibles de influir negativamente en la Salud de las trabajadoras embarazadas o en el período de lactancia natural del feto o del lactante, en función de la actividad laboral que desarrollen, por lo que la protección a la maternidad parece quedar suficientemente definida.

No obstante debe indicarse como complemento a todo lo anterior, que es evidente la dificultad que existe en este caso, relacionada con el derecho a la intimidad de la trabajadora. Para comprender esta dificultad debe partirse del principio, de que el empresario se encuentra obligado a proteger a los trabajadores contra cualquier riesgo

487- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Capítulo III.

488- Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

489- Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992. Décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE.

derivado del trabajo que realizan y de su entorno, siendo éste uno de los aspectos que requieren su actuación siguiendo las pautas indicadas. Sin embargo es obvio, que no puede conocer el estado de embarazo de la trabajadora, salvo que ésta lo manifieste o se haga evidente y por lo tanto ese será el momento en el que asume las responsabilidades preventivas y en el que deberá poner en marcha el proceso de actuación, con las reservas necesarias y realizando las consultas pertinentes a la representación social, a través de los Órganos apropiados y en un contexto que asegure la confidencialidad, de manera que tenga conocimiento del caso y pueda realizar la aportaciones que considere oportunas.

3.3. Sobre el tratamiento dado a los trabajadores con discapacidad.

La primera vez que se afronta de una manera integral en nuestro país la situación de las personas con discapacidad, se llevó a cabo en el año 1982 con la publicación de la Ley de Integración Social de los Minusválidos (LISMI)⁴⁹⁰, debiendo indicarse que la aplicación de esta Ley fue posteriormente flexibilizada, con la publicación de un Real Decreto⁴⁹¹, que incluyó medidas alternativas a su cumplimiento, relacionadas con los cupos de contratación para las empresas de 50 trabajadores o más.

No obstante, en el terreno Preventivo-Laboral, el debate se ha establecido tradicionalmente en el propio concepto de trabajador con discapacidad, en relación con el resto de los trabajadores, centrándose en los aspectos de concurrencia dentro del entorno laboral, así como en otros relacionados especialmente con la accesibilidad y la adaptación de los puestos de trabajo. Prueba de ello es que la única referencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales dedicada a este colectivo, es la que se recoge en su apartado 1, párrafo 2º de su artículo 25, dedicado al concepto de “*trabajador especialmente sensible*”, estableciendo que:

“Los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo”.

⁴⁹⁰- Ley 13/1982, de 7 de abril, de integración social de los minusválidos.

⁴⁹¹- Real Decreto 27/2000, de 14 de enero, por el que se establecen medidas alternativas de carácter excepcional al cumplimiento de la cuota de reserva del 2 por 100 en favor de trabajadores discapacitados en empresas de 50 o más trabajadores.

Este apartado se completa, con la obligación del empresario de evaluar convenientemente el puesto de trabajo, así como las condiciones en las que se desarrolla la actividad, garantizando de esta manera la Protección de los Trabajadores que tengan reconocida la situación de discapacidad física, psíquica o sensorial, además de cumplir con las obligaciones que tiene contraídas por el hecho de ser trabajadores.

No obstante debe tenerse en cuenta, que la discapacidad del trabajador no siempre es convenientemente valorada y en algunos casos no es suficientemente conocida, por lo que actualmente este colectivo, a la vista del contenido del citado artículo, aun completado con los contenidos de la LISMI y desde un análisis basado la experiencia, no cuenta aún con las respuestas adecuadas en gran parte de los casos, para conseguir la completa integración laboral a la que tiene derecho.

3.4. Sobre los trabajos temporales de duración determinada o a través de empresas de trabajo temporal.

El artículo 15 del Estatuto de los Trabajadores, recoge la posibilidad de concertar contratos de trabajo indefinidos o por una “*duración determinada*”, es decir, admite la temporalidad en los contratos. No obstante este tipo de contratación debe atenerse a unos criterios específicos, pudiendo llevarse a cabo únicamente dentro de las modalidades recogidas por la Ley, siendo necesario, además, establecer en el contrato la causa objetiva específica que lo motiva⁴⁹².

Por otra parte, en lo que se refiere a la cesión de trabajadores, el mismo Estatuto en su artículo 43, prohibía expresamente cualquier forma préstamo o cesión temporal de trabajadores, calificándola de “*cesión ilegal de mano de obra*” y así quedó reflejado hasta la publicación en el año 1994 de una nueva norma⁴⁹³, dirigida a regular un conjunto de actividades que podrían ser realizadas por trabajadores cedidos (“*puestos a disposición*”) a través de una nueva figura de empresas de trabajo temporal y solo en esos casos.

Así y en estas condiciones, actualmente en nuestro país esta relación laboral por un tiempo determinado, puede establecerse entre el empresario y el trabajador directamente o bien el empresario puede recurrir a los servicios de una empresa de trabajo temporal (E.T.T.).

⁴⁹²- Criterio Técnico en Materia de Contratación Temporal CT 95/2015, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), de fecha 8 de abril de 2015.

⁴⁹³- Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

Debe indicarse que, desde el punto de vista Preventivo-Laboral, este tipo de contratación ha tenido un tratamiento particularizado, debido a que se ha constatado que los trabajadores, en estos casos, están más expuestos a riesgos que los demás, centrándose las causas, especialmente, en los mecanismos que rodean su integración en el medio laboral, tal como se recoge en la Directiva 91/383/CEE⁴⁹⁴.

Con la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se establecen las primeras directrices para el tratamiento de las condiciones de trabajo de estos trabajadores. Así este tipo de contrataciones, en lo que se refiere a los aspectos Preventivo-Laborales, quedan recogidos en su artículo 28 con el siguiente contenido:

“Los trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como los contratados por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de Seguridad y Salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios”.

No obstante y como complemento a lo anterior, en el año 1999 se publica un nuevo Real Decreto⁴⁹⁵, para el caso de los trabajadores “puestos a disposición” por las empresas de trabajo temporal, en el que se incluyen un conjunto de obligaciones que corresponden tanto a las ETT’s como de las empresas contratantes de los servicios, que deben no solo cumplirse sino quedar suficientemente justificadas a través de los correspondientes registros documentales, de manera que se establece un proceso que puede definirse en cinco pasos básicos, tal como se recoge en la figura 5 que se incluye en la siguiente página, no debiéndose en ningún caso contratar trabajadores para desarrollar actividades o trabajos considerados de especial peligrosidad, tal como se establece en el artículo 8 del citado Real Decreto del año 1999. El incumplimiento de este mandato tendría la consideración de falta muy grave⁴⁹⁶.

Por último debe indicarse, que una vez llevada a cabo la incorporación al puesto de trabajo del trabajador procedente de una ETT, éste cuenta con los mismos derechos que el resto de los trabajadores de la plantilla fija de la empresa, salvo en aquellos aspectos

494- Directiva 91/383/CEE, del Consejo, de 25 de junio, por la que se completan las medidas tendentes a promover la mejora de la Seguridad y Salud de los Trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal.

495- Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en el Trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.

496- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). Artículo 18, apartado 3b.

administrativos que corresponden específicamente a su contrato, referentes a su especial relación laboral.

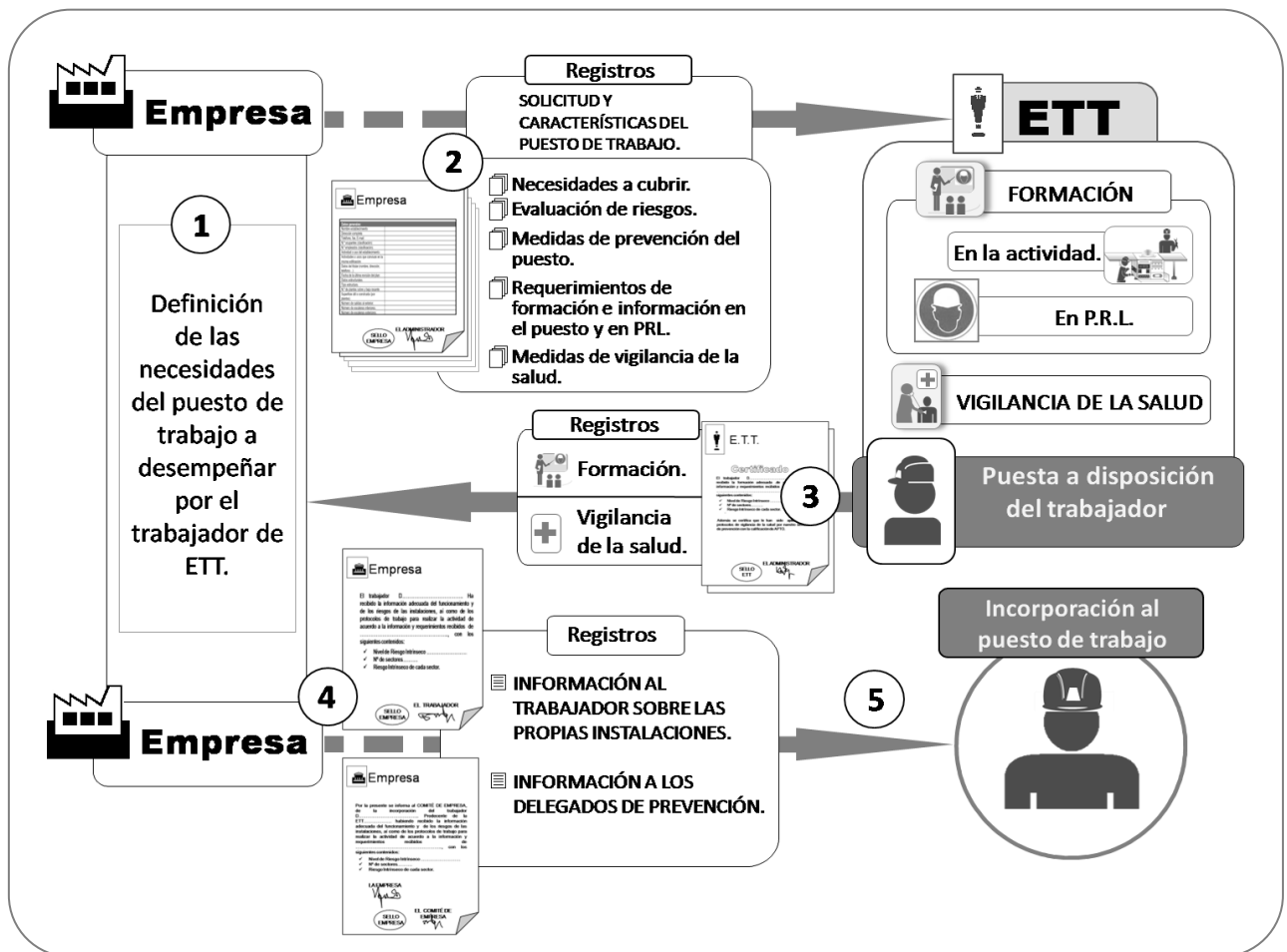


Figura 3: Esquema lógico que debería seguirse para la contratación de un trabajador a través de una empresa de trabajo temporal (ETT).

Fuente: Autor. Sobre los contenidos de la normativa vigente.

Posteriormente en el mes de mayo del año 1999, España ratificó un Convenio de la OIT⁴⁹⁷ relativo a las agencias de empleo privadas, que complementa el anteriormente referenciado Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero.

3.5. Sobre el tratamiento dado a los menores de edad.

La protección al menor en el medio laboral, ha tenido en los Convenios OIT ratificados por España a lo largo del tiempo un importante referente, que ha servido de elemento de apoyo en una evolución que, como en el caso de la protección a la maternidad, ha

⁴⁹⁷- Convenio C.181 de la OIT de 12 de junio de 1997, sobre las agencias de empleo privadas. Ratificado por instrumento 9.5.1999. (BOE 13/09/1999).

sufrido un enorme avance a la vista del análisis histórico recogido con anterioridad en el presente trabajo⁴⁹⁸.

Dicho esto y centrados en el entorno europeo debe indicarse, que la Normativa Española contiene una mejora sustancial, respecto a la contemplada en la Directiva Europea⁴⁹⁹ sobre protección de los jóvenes en el trabajo, que entre otros aspectos rebaja la edad en la que se permite el acceso al ámbito laboral, estableciéndola entre los 13 y los 14 años, si bien dentro de unas condiciones muy definidas. Así, el artículo 6 del Estatuto de los Trabajadores, establece la posibilidad de que solo las personas menores de edad entre 16 y 18 años, es decir entre esas edades y no antes, puedan concertar un contrato de trabajo, con la sola excepción de los trabajos en espectáculos públicos autorizados por la Autoridad Laboral. Por otra parte y en cuanto a lo que se refiere a los mayores de 16 años, deben concurrir bien cualquiera de las circunstancias por las que pueda considerarse legalmente emancipado, o bien que cuente con la autorización de quienes ejerzan la patria potestad⁵⁰⁰.

No obstante, este contrato se encuentra protegido por un conjunto de limitaciones, que tienen que ver, entre otros aspectos, con el horario de trabajo, que no podrá ser superior a 8 horas, prohibiéndose tanto las horas extraordinarias como los trabajos nocturnos y estableciéndose un descanso obligatorio no inferior a 30 minutos cuando la jornada sea superior a 4 horas y al tiempo de trabajo, fijándose un descanso semanal de al menos dos días consecutivos. Por otra parte se limitan las actividades que puede realizar el menor, especificando las que están prohibidas⁵⁰¹, no pudiendo realizarse en ningún caso trabajos que pudieran conllevar sobreesfuerzos o considerados peligrosos, o dentro de procesos, actividades o industrias que tengan esta consideración.

498- Convenio OIT C.006 de 28 de noviembre de 1919, sobre el trabajo nocturno de los menores en la industria. Ratificado por Ley 8.4.1932. (Gaceta 15/04/1932). **Convenio OIT C.077** de 9 de octubre de 1946, sobre el examen Médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria. Ratificado por instrumento 8.4.1971. (Jef. Est. BOE 20/05/1972). **Convenio OIT C.078** de 28 de 9 de octubre de 1946, sobre el examen Médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales. Ratificado por instrumento 8.4.1971. (Jef. Est. BOE 22/05/1972). **Convenio OIT C.079** de 9 de octubre de 1946, sobre el trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales. Ratificado por instrumento 8.4.1971. (Jef. Est. BOE 22/05/1972). **Convenio OIT C.090** de 10 de junio de 1948, sobre el trabajo nocturno de los menores en la industria. Ratificado por instrumento 8.4.1971. (Jef. Est. BOE 22/05/1972). **Convenio OIT C.123** de 22 de junio de 1965, sobre la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas. Ratificado por instrumento 25.10.1967. (Jef. Est. BOE 04/12/1968). **Convenio OIT C.124** de 23 de junio de 1965, sobre el examen Médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos. Ratificado por instrumento 26.11.1971. (Jef. Est. BOE 30/11/1972). **Convenio OIT C.138** de 26 de junio de 1973, sobre la edad mínima de admisión al empleo. Ratificado por instrumento 13.4.1977 (Jef. Est. BOE 08/05/1978). **Convenio OIT C.182** de 17 de junio de 1999, sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y a la acción inmediata para su eliminación. Ratificado por instrumento 14.3.2001 (Jef. Est. BOE 17/05/2001).

499- Directiva 94/33/CE del Consejo, de 22 de junio de 1994, relativa a la protección de los jóvenes en el trabajo

500- Real Decreto de 24 de julio de 1889, texto de la edición del Código Civil mandada publicar en cumplimiento de la Ley de 26 de mayo último, modificado en sus contenidos por Ley 11/1981 de 13 mayo, por Ley 21/1987, 11 noviembre, por L.O. 1/1996, 15 enero y por Ley 15/2015, de 2 de julio.

501- Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se regulan los trabajos prohibidos a la mujer y a los menores. (Derogados los aspectos de su normativa relativos al trabajo de las mujeres, por la letra b) de la Disposición Derogatoria Única de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

Asimismo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales contempla en su artículo 27, específicamente dirigido a la protección de los menores, que debe llevarse a cabo una reevaluación del puesto de trabajo, en la que se analicen los factores de riesgo existentes y se valoren los agentes de riesgo y los procesos de trabajo de acuerdo a esta particularidad, entre otras muchas indicaciones de carácter excepcional, dirigidas a prestar al menor una especial protección, a tenor de su falta de experiencia y de su inmadurez física.

Por último debe indicarse, que cualquier incumplimiento de las Normas laborales relativas al trabajo de menores, tiene la calificación de infracción muy grave en el orden Administrativo⁵⁰², a la que habría que añadir las responsabilidades que pudieran derivarse, en su caso, del ámbito civil y penal.

3.6. Otras Normas de interés en el desarrollo de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

En primer lugar cabe decir que, como ha podido observarse, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales a diferencia de la anterior Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, se confeccionó como una Norma centrada en establecer los principios preventivos básicos, tanto operativos y organizativos como de control y participación, de manera que la reglamentación de los temas más concretos quedase en manos de posteriores disposiciones, dirigidas a establecer su desarrollo de acuerdo a los citados principios⁵⁰³.

Como consecuencia, a lo largo del tiempo ha ido publicándose una abundantísima normativa, cuyo objetivo ha sido el de complementar, matizar o definir la aplicación de esta Ley para distintos ámbitos concretos, así como desarrollarla o modificarla en diferentes aspectos. Muestra de ello es la selección que se presenta a continuación por orden cronológico, atendiendo a la importancia que tienen como Normas básicas o a su incidencia sobre la operativa aplicacional, con objeto de poder completar la visión de conjunto.

Todo ello sin perjuicio de que, tanto en este capítulo como en otros posteriores o anteriores, se analicen con más extensión y profundidad o se aborden otras nuevas,

⁵⁰²- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS). Artículo 8, apartado 4 y artículo 13 apartado 2.

⁵⁰³- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 6 (Normas Reglamentarias).

dentro de los distintos estudios sobre temas más específicos, relacionados con el desarrollo reglamentario del actual entorno Preventivo-Laboral:

- En el mes de abril del año 1997 se publicaron cuatro Reales Decretos en el mismo Boletín Oficial del Estado, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo⁵⁰⁴, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los Lugares de trabajo⁵⁰⁵, sobre manipulación de cargas⁵⁰⁶ y sobre trabajos con pantallas de visualización de datos⁵⁰⁷.
- Más adelante en mes de mayo de ese mismo año 1997 se publican en el mismo día dos Reales Decretos, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo⁵⁰⁸ y sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo⁵⁰⁹.
- Asimismo, en el mes de julio del mismo año 1997 se publica un Real Decreto sobre equipos de trabajo⁵¹⁰.
- Por último, en el mes de octubre de este año 1997, se publica una Orden⁵¹¹ del Ministerio de Fomento, por la que se aprueban las Normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas.
- En el mes de noviembre del año 1999 se publica la Ley⁵¹² sobre conciliación de la vida familiar y laboral que modificó el artículo 26 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sobre la protección de la maternidad.
- En el mes de agosto del año 2000 se publica la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), ya mencionada anteriormente en diferentes ocasiones,

504- Real Decreto 485/1997, 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo.

505- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los Lugares de trabajo.

506- Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.

507- Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.

508- Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo

509- Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.

510- Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.

511- Orden de 14 de octubre de 1997 por la que se aprueban las Normas de seguridad para el ejercicio de actividades subacuáticas.

512- Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras. Capítulo III, artículo décimo (protección de la maternidad).

que modificó el artículo 45 y derogó los artículos 46 a 52 (sobre Infracciones administrativas) de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales⁵¹³.

- En el mes de abril del año 2001 se publica un Real Decreto sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo⁵¹⁴. En el mismo día se publica el Reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias⁵¹⁵.
- En el mes de julio de este año 2001 se publica el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes⁵¹⁶.
- Así mismo en el mes de septiembre del mismo año 2001 se publica el Reglamento⁵ que establece las medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.
- En el mes agosto del año 2002 se publica el Reglamento Electrotécnico para Baja Tensión⁵¹⁷, que deroga y sustituye al anterior del año 1973.
- En el mes de junio del año 2003 se publica un Real Decreto⁵¹⁸, por el que se aprueba una nueva Instrucción Técnica Complementaria (ITC), en relación con el Reglamento de aparatos de elevación y mantenimiento del año 1985, referente al manejo de grúas torre para obras u otras aplicaciones.
- En el mes de enero del año 2004 se publica un Real Decreto⁵¹⁹, que desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sobre Coordinación de Actividades Empresariales, citado con anterioridad en el punto 2.3 del presente capítulo.

513- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Sección 2ª, Infracciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

514- Real Decreto 374/2001, de 6 de abril sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

515- Real Decreto 379/2001, de 6 de abril por el que se aprueba el Reglamento de almacenamiento de productos químicos y sus instrucciones técnicas complementarias MIE-APQ-1, MIE-APQ-2, MIE-APQ-3, MIE-APQ-4, MIE-APQ-5, MIE-APQ-6 y MIE-APQ-7.

516- Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

517- Real Decreto 1066/2001, de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, restricciones a las emisiones radioeléctricas y medidas de protección sanitaria frente a emisiones radioeléctricas.

518- Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento electrotécnico para baja tensión. (Deroga el anterior Reglamento electrotécnico para baja tensión, aprobado por Decreto 2413/1973, de 20 de septiembre, sus instrucciones técnicas complementarias y todas las disposiciones que los desarrollan y modifican).

519- Real Decreto 836/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba una nueva Instrucción técnica complementaria «MIE-AEM-2» del Reglamento de aparatos de elevación y mantenimiento, referente a grúas torre para obras u otras aplicaciones. (Real Decreto 2291/1985, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Aparatos de Elevación y Mantenimiento).

- En el mes de noviembre del año 2005 se publica un Real Decreto, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas⁵²⁰.
- En el mes de marzo del año 2006 se publica un Real Decreto⁵²¹, que modifica otro anterior del año 1989, sobre la Protección de los Trabajadores frente a los riesgos provocados por el ruido en los centros de trabajo.
- En el mismo mes y año 2006, se publica un Real Decreto⁵²², estableciendo las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud para los trabajos en los que exista una exposición al amianto.
- Más adelante, en el mes de mayo de este año 2006 se publica el Real Decreto 604/2006⁵²³, que modifica en extensión el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), y se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción. (Tanto este Real Decreto como su desarrollo y posteriores modificaciones, especialmente las establecidas por el Real Decreto 337/2010, se analizarán detenidamente más adelante en el punto 4 de este mismo capítulo).
- Posteriormente en el mes de octubre del mismo año 2006, se añade una disposición adicional⁵²⁴ a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que limita el cumplimiento de los capítulos III, V y VII, en el ámbito del personal militar, derivando la ejecución de sus contenidos al desarrollo de una normativa militar específica posterior, tal como más adelante quedará recogido en el capítulo 7 punto 7.1.
- Asimismo en el mes de octubre del año 2006, se publica una Ley⁵²⁵ que regula la subcontratación en el sector de la construcción, atendiendo, entre otros muchos aspectos, a la formación necesaria con que deben contar los trabajadores, de

520- Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas.

521- Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido. (Deroga el anterior Real Decreto 1316/1989, de 27 de octubre, sobre Protección de los Trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido durante el trabajo).

522- Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto.

523- Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

524- Disposición adicional novena bis (personal militar) añadida a la Ley 31/1995 por la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas. Disposición final segunda, apartado 2.

525- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

acuerdo al artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a la responsabilidad solidaria del subcontratista y a la aplicación del artículo 43 del Estatuto de los Trabajadores.

- En el mes de marzo del año 2007, se introduce un nuevo apartado al artículo 5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, relativo al principio de igualdad efectiva entre mujeres y hombres⁵²⁶.
- En el mismo mes de marzo del año 2007 se publica un Real Decreto⁵²⁷, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección, referida a las actuaciones sobre prevención ante emergencias. (Lo relacionado con esta Norma se analizará más adelante con mayor profundidad en el punto 5.1 del presente capítulo).
- En el mes de diciembre del año 2008 se publica el Reglamento de equipos a presión y sus instrucciones técnicas complementarias⁵²⁸.
- En el mes de diciembre del año 2009 se modifican por Ley⁵²⁹ los siguientes artículos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con objeto adaptar a este contexto el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio:
 - Se añade un nuevo apartado 5 en el artículo 5, relativo a la política en materia de Prevención de Riesgos Laborales.
 - Se añade un nuevo apartado 2 bis en el artículo 16, relativo a las condiciones en las que las empresas podrán realizar el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva de forma simplificada.
 - Se modifica el apartado 5 del artículo 30, en los aspectos relativos a la forma en la que el empresario puede asumir personalmente las funciones preventivas, en las empresas de hasta diez trabajadores.
 - Se añade un nuevo apartado 7 en el artículo 30, relativo a las personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría.

526- Disposición adicional duodécima de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, que modifica la Ley 31/1995 introduciendo un nuevo apartado 4 en el artículo 5.

527- Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

528- Real Decreto 2060/2008, de 12 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de equipos a presión y sus instrucciones técnicas complementarias.

529- Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Artículo 8.

- Se modifica el apartado 3 del artículo 31, en los aspectos relativos a las condiciones en las que los Servicios de Prevención deberán proporcionar el asesoramiento y el apoyo necesario a la empresa.
 - Se modifica el apartado 5 del artículo 31, con objeto de definir las formas de acreditación de los Servicios de Prevención de las Entidades Especializadas. Asimismo se establece la obligación, de que estas Entidades concierten un seguro que cubra la responsabilidad del servicio que prestan, sin que ello pueda constituir un límite en la citada responsabilidad.
 - Se añade un nuevo apartado 6 al artículo 31, relativo a la interpretación del silencio administrativo en la concesión de la acreditación a las Entidades solicitantes, en el sentido de que la falta de respuesta debe interpretarse como desestimada.
 - Se modifica la letra a) del apartado 1 del artículo 39, ampliando las competencias de participación en la “*Gestión Preventiva*” de los Comités de Seguridad y Salud.
 - Se añade una disposición adicional decimosexta, ampliando los condicionantes que deberían cumplir las sociedades, que pretendieran desarrollar las actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, previstas en la disposición transitoria tercera del Real Decreto 39/1997 (RSP). No obstante debe indicarse, que esta disposición adicional fue posteriormente derogada en el año 2010, al asumir esta acción formativa el entorno universitario en exclusiva⁵³⁰.
- En el mes de abril del año 2010 se publica un Real Decreto sobre la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales⁵³¹.

530- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción. Artículo primero, apartado dieciocho, que modifica el apartado 2 del artículo 37 del Real Decreto 39/1997 y disposición derogatoria única apartado 1.

531- Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales.

- En el mes de agosto del mismo año 2010, se publica una Ley⁵³² dirigida a la Protección de los Trabajadores autónomos, modificando la actuación preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.
- En el mes de septiembre del año 2013 se publica una Ley⁵³³, por la que se modifica el artículo 30.5 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sobre la asunción personal del empresario de las funciones preventivas y se añade una disposición adicional decimoséptima a la misma Ley, sobre asesoramiento técnico a las empresas de hasta veinticinco trabajadores.
- En el mes de mayo del año 2014, se publica el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de Alta Tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias⁵³⁴, derogando un Real Decreto⁵³⁵ anterior del año 1982, sobre centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación.
- En el mes de diciembre del año 2014 se publica una Ley, que modifica el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, referente a la actuación preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, prohibiendo su participación en actividades mercantiles de prevención. (El contenido de esta Ley ya ha sido recogido anteriormente en el punto 3.1 del presente capítulo).

4. Sobre la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Dado que la razón de ser del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), es la de recoger la operativa de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cualquier modificación en esta Ley debe, lógicamente, tener una traducción directa en el desarrollo de sus contenidos y así ha ido sucediendo a los largo del tiempo. Entre las modificaciones más significativas cabe destacar las llevadas a cabo en los años 2006 y 2010 con la publicación de los Reales Decretos 604/2006 y 337/2010, así como la de otras normativas de menor extensión, que han ido teniendo un reflejo en el citado

532- Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos. Disposición final sexta que modifica el artículo 32 de la Ley 31/1995.

533- Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Artículo 39, apartados uno y dos.

534- Real Decreto 337/2014, de 9 de mayo, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en instalaciones eléctricas de Alta Tensión y sus Instrucciones Técnicas Complementarias ITC-RAT 01 a 23. (Deroga el anterior Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación).

535- Real Decreto 3275/1982, de 12 de noviembre, sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en centrales eléctricas, subestaciones y centros de transformación.

Reglamento, atendiendo a unas razones básicas operativas y de concordancia, tal como se verá a continuación.

4.1. El Real Decreto 604/2006.

La primera reforma en profundidad del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) se produjo en el año 2006 y fue una consecuencia directa de la Ley 54/2003, así como de los Reales Decretos 171/2004 y 1627/1997, traduciéndose en la publicación del Real Decreto 604/2005⁵³⁶, del que deben destacarse los siguientes aspectos:

4.1.1. Respecto al Plan de Prevención y a la Integración de la Actividad Preventiva en la empresa.

Como ya se ha indicado, la necesidad de que las empresas contasen con un Sistema de Gestión específico en Prevención de Riesgos Laborales, así como que este sistema se encontrase integrado de manera efectiva en todos los niveles del sistema general de gestión, fue uno de los motivos esenciales que llevaron a la publicación de la Ley 54/2006, por lo que, atendiendo a esta necesidad, la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención, lógicamente, debía establecer las bases de la operativa y el ámbito al que debía extenderse esta integración, teniendo como instrumento operativo esencial de apoyo a los Servicios de Prevención y sin olvidar la necesaria participación de los trabajadores y de sus representantes, a través de las siguientes modificaciones:

a. En relación con la Integración de la Prevención en la empresa:

En las modificaciones llevadas a cabo en los artículos 1 y 2, se definen tanto la estructura como los contenidos del Plan de Prevención, así como a la necesaria participación de los trabajadores y de sus representantes, que deben contribuir en la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en la empresa y en el cumplimiento de las medidas preventivas. Asimismo se establece que la actividad preventiva de la empresa, debe desarrollarse de acuerdo a las modalidades previstas más adelante en el capítulo III. Por otra parte en la modificación del artículo 20, se recoge que el concierto de las actividades preventivas debe incluir obligatoriamente, la valoración de la efectividad de la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el sistema general de gestión de la empresa.

⁵³⁶- Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

Por último debe indicarse, que como consecuencia de la publicación del Real Decreto 604/2006 se elaboró una Guía Técnica⁵³⁷, que fue desarrollada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y publicada en el año 2009, teniendo como fecha de su última actualización noviembre del año 2015.

b. En relación con el Derecho de Participación y Consulta:

La modificación del artículo 16 incide en la participación de la representación de los trabajadores, a los que el empresario debe consultar con carácter previo y el establecimiento de los conciertos de la actividad preventiva que tenga previsto establecer con Servicios de Prevención Ajenos, debiendo debatirse y en su caso acordarse esta decisión, en el seno del Comité de Seguridad y Salud. De la misma manera, en la modificación del artículo 21 se establece la obligación de someter a consulta, en su caso, la constitución de un Servicio de Prevención Mancomunado en cada una de las empresas afectadas.

Por otra parte, en la modificación introducida en el artículo 30, se regula la consulta con los trabajadores y con sus representantes en la realización de las Auditorías del Sistema de Prevención.

4.1.2. Respeto al papel de las Entidades Especializadas.

Se da una nueva redacción a los artículos 19 y 20, recogiendo que las Entidades Especializadas asumirán las responsabilidades específicas directas que les correspondan, en el desarrollo y ejecución de actividades concertadas, de forma independiente de las derivadas de la ejecución de la acción preventiva en su conjunto que debe asumir la propia empresa.

4.1.3. Respeto a la presencia de los Recursos Preventivos.

Se desarrolla de manera pormenorizada el papel y las funciones encomendadas a los Recursos Preventivos, así como las actividades que requieren su presencia, a través de la redacción de un nuevo artículo 22 bis, que regula el nuevo artículo 32 bis introducido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por la Ley 54/2003.

⁵³⁷- Guía Técnica para la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el “Sistema General de Gestión” de la empresa. Editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Especial mención tiene la presencia de Recursos Preventivos en la obras de construcción, recogiendo en la disposición adicional décima que, estos casos, se regularan atendiendo a los contenidos del Real Decreto 1627/1997, para lo cual, en el artículo segundo del Real Decreto 604/2006, se introduce una disposición adicional única que modifica el citado Real Decreto 1627/1997.

4.1.4. Respeto a las Actividades Peligrosas.

En relación a las Actividades Peligrosas a efectos de Coordinación de Actividades Empresariales, se incluye una disposición adicional undécima, estableciendo que se consideran actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales, los incluidos en el Anexo I del Reglamento, atendiendo a los contenidos del Real Decreto 171/2004 de 30 de enero, que desarrolla el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo, en la disposición adicional duodécima, se recogen las situaciones que deben concurrir en la realización de estas actividades, a efectos de la aplicación del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (LISOS), de manera que puedan diferenciarse los distintos casos con consideración de actividad peligrosa y se les otorgue la calificación adecuada en cuanto a la gravedad de la infracción.

4.1.5. Modificaciones respecto a las Auditorías del Sistema de Gestión.

Las Auditorías externas obligatorias recogidas en el Reglamento, que deben realizarse en aquellos casos en los que la empresa cuente con un Sistema de Prevención, con actividades preventivas desarrolladas con recursos propios y ajenos, sufre una importante modificación a través de la reforma del artículo 30 del Reglamento, que se refiere tanto al concepto en sí de la Auditoría, como a los contenidos y a la metodología que debe aplicarse en su realización, modificándose al mismo tiempo los plazos de ejecución. Así se establece el momento en que debe realizarse la primera Auditoría, y se acorta en un año el período en el que debe repetirse, pasando de cinco a cuatro años, y estableciendo una segunda novedad, como es la de reducir a dos años el periodo de realización, en los casos en los que la actividad de la empresa se encuentre incluida en el anexo I del Reglamento.

Asimismo se modifica el artículo 31, para incluir de forma pormenorizada los aspectos que debe reflejar el informe de Auditoría y se incluye un nuevo artículo 31 bis, específico para los casos en los que el Sistema de Prevención se lleve a cabo, con actividades preventivas desarrolladas con recursos propios y ajenos. Por otra parte se le da una nueva redacción al artículo 32, desarrollando de forma más detallada las relaciones que deben tener las Entidades Auditoras con las empresas auditadas.

Por último debe indicarse, que aparece un nuevo concepto con la redacción de un nuevo artículo 33 bis, como es el de llevar a cabo Auditorías voluntarias en los casos en los que la Auditoría externa no sea legalmente exigible o en aquellos que, aún siéndolo, *“se realicen con una mayor frecuencia o con un alcance más amplio a los establecidos”*. Así, en el citado artículo se recoge que, cuando se lleven a cabo estas actuaciones voluntarias, siempre dentro de los condicionantes procedimentales marcados para las Auditorías Obligatorias, *“...serán tenidas en cuenta en los programas a que se refiere el artículo 5.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales”*. Sin embargo debe indicarse que, esta iniciativa dirigida a fomentar los controles propios y por lo tanto a promover la mejora de la gestión, carece de la concreción necesaria para poder servir de impulso en la consecución de estos objetivos.

4.2. El Real Decreto 337/2010.

El Real Decreto 337/2010⁵³⁸, modifica Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) incluyendo al mismo tiempo otras modificaciones puntuales referentes al sector de la construcción, en lo que se refiere tanto a ciertos aspectos que tienen que ver tanto con la subcontratación, como con ciertas necesidades derivadas de la adaptación de la Directiva⁵³⁹ sobre servicios del mercado interior.

Respecto al Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), se modifican 17 artículos y se añade una disposición final, que responden a cuestiones técnicas de adaptación y de viabilidad, relacionadas con la mejora de la operativa de la aplicación de las Normas preventivas en las pequeñas y medianas empresas (PYME's) por una parte y por otra, con la mejora en la calidad y eficacia de los servicios que deben

538- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción.

539- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 diciembre de 2006 relativa a los servicios del mercado interior.

prestar las Entidades Especializadas, que actúan como Servicios de Prevención, tal como se recoge a continuación de forma resumida:

- Artículo 2: Sobre el Plan de Prevención de Riesgos Laborales y la Evaluación de Riesgos en las empresas de hasta 50 trabajadores que podrán realizar de manera simplificada tanto este Plan de Prevención, como la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva, siempre que esto no represente una merma en los niveles de Protección de los Trabajadores .
- Artículo 11 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015)⁵⁴⁰: Sobre las circunstancias en las que el empresario puede asumir personalmente la actividad preventiva, ampliándolas a las empresas de diez trabajadores, con excepción de las actividades relativas a la Vigilancia de la Salud.
- Artículo 15: Sobre la organización y medios de los Servicios de Prevención Propios, en relación con la memoria y la programación anual del Servicio de Prevención, que deberá mantenerse a disposición tanto de las Autoridades Laborales y Sanitarias Competentes, como del Comité de Seguridad y Salud Laboral.
- Artículo 17: Sobre los Requisitos de las Entidades Especializadas para poder actuar como Servicios de Prevención Ajenos, que deberán contar con la acreditación de la Administración Sanitaria en lo que se refiere a los aspectos de carácter sanitario, previamente a la acreditación de la Administración Laboral.
- Artículo 18 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Sobre los recursos materiales y humanos de las Entidades Especializadas que actúen como Servicios de Prevención Ajenos, que deberán contar como mínimo con un Técnico Cualificado en cada una de las especialidades descritas para el nivel Superior, salvo en Medicina del Trabajo, que la dotación deberá ser al menos, de un Médico especialista en Medicina del Trabajo o Diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa.
- Artículo 19: Sobre las funciones de las Entidades Especializadas que actúen como Servicios de Prevención, a las que se les permite subcontratar los servicios de otros profesionales o Entidades de forma puntual y en aquellos casos que precisen de una especialización, así como arrendar instalaciones y medios

540- Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

materiales para prestar el servicio en condiciones adecuadas, sin perjuicio de la obligación de mantener de forma permanente unos recursos mínimos.

- Artículo 20: Sobre los aspectos que deberán concretarse por escrito, en los casos que el empresario no cuente con recursos suficientes para el desarrollo de la actividad preventiva y deba establecer un concierto con uno o varios Servicios de Prevención Ajenos.
- Artículo 21: Sobre la constitución de Servicios de Prevención Mancomunados que, en el caso de las empresas obligadas a disponer de un Servicio de Prevención Propio, solo podrán formar parte de un Servicio de Prevención Mancomunado constituido para las empresas del mismo grupo y no para el de un sector determinado.
- Artículo 23 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Sobre distintos puntos que modifican y/o complementan aspectos relacionados con la solicitud de acreditación de las Entidades Especializadas que pretendan ejercer como Servicios de Prevención.
- Artículo 24: Sobre la definición de la Autoridad Competente responsable de acreditar a las Entidades Especializadas que pretendan ejercer como Servicios de Prevención. Asimismo se recoge, que esta acreditación, además de tener vigencia en todo el territorio nacional, será única.
- Artículo 25 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Sobre las pautas que deben seguir las Autoridades Competentes en el procedimiento de acreditación (solicitud de informes y plazos que deben cumplirse). Asimismo se recogen las condiciones del Dictamen de la Resolución y de la presentación de posibles recursos.
- Artículo 26 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Sobre el mantenimiento de los requisitos de funcionamiento, para que Entidades Especializadas puedan continuar actuando como Servicios de Prevención, la facultad de verificación de las Autoridades Laboral y Sanitaria y la posibilidad de revocación total o parcial de la acreditación por incumplimientos o sanciones.

- Artículo 27 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Recoge el procedimiento, por el que las Autoridades Competentes podrían resolver la revocación de la acreditación, a las Entidades Especializadas que actuaran como Servicios de Prevención.
- Artículo 28 (modificado posteriormente por Real Decreto 899/2015): Complementa la redacción anterior recogiendo un aspecto relativo al registro de la Entidades Especializadas, en el sentido de dar mayor facilidad a estas Entidades, para cumplir con sus obligaciones de gestionar las comunicaciones de datos y otros requisitos, al tiempo que se facilita el acceso a los ciudadanos para obtener información.
- Artículo 29: Sobre la simplificación de la justificación de realizar Auditorías en las empresas de hasta 50 trabajadores, que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y cuyas actividades no estén incluidas en el anexo I.
- Artículo 30. Sobre el concepto, contenido, metodología y plazos de realización de las Auditorías de prevención.
- Artículo 33: Sobre los condicionantes de autorización de las personas o Entidades Especializadas, que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención.
- Artículo 37: Sobre la capacitación formativa que deben tener las personas, que pretendan desempeñar las funciones técnicas de nivel Superior (de nivel universitario), para conseguir la correspondiente acreditación.
- Disposición final primera: Se encarga al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), la elaboración de una Guía Técnica⁵⁴¹ orientativa y no vinculante, para la elaboración de un documento único que contenga el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva, todo ello relacionado con los contenidos de la modificación recogida en el artículo 2.

541- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) llevó a cabo este encargo, fruto del cual se publicó la Guía Técnica sobre "*Simplificación Documental. - Con orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva.*" (1ª Edición – 1ª Impresión Febrero 2012).

4.3. Otras Normas destacables que han ido modificando el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Además de los Reales Decretos 604/2006 y 337/2010, el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) ha ido sufriendo distintos desarrollos y modificaciones parciales a lo largo del tiempo, cuyos aspectos más destacados se recogen a continuación:

- En el mes de junio del año 1997 se publicó una Orden⁵⁴² del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se desarrolla el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), relacionada con la acreditación de las Entidades Especializadas como Servicios de Prevención Ajenos, así como con la acreditación o autorización de personas o Entidades que pretendieran desarrollar su actividad en el campo de la Prevención de los Riesgos Laborales, en sus diferentes áreas o disciplinas.

Esta Orden fue derogada y sustituida posteriormente por la Orden TIN/2504/2010⁵⁴³, que a su vez mas adelante, fue modificada por la Orden ESS/2259/2015⁵⁴⁴.

- En el mes de abril del año 1998 se publica un Real Decreto⁵⁴⁵, que modifica los plazos transitorios sobre reconocimiento y acreditación de los profesionales, que hasta la fecha habían ido desarrollando funciones en Prevención de Riesgos Laborales. (Este aspecto fue sufriendo distintas modificaciones tal como ha quedado recogido en el punto 1.5 del presente capítulo).
- En el mes de junio del año 2005 se publica el Real Decreto 688/2005, que modificó el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), regulando el régimen de funcionamiento de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (MATEPSS) como Servicios de Prevención Ajenos, que posteriormente fue evolucionando a través de la Orden TAS/3623/2006 y la Resolución de 5 de noviembre de 2010, de la Dirección General de Ordenación de

542- Orden de 27 de junio de 1997 por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con las condiciones de acreditación de las Entidades Especializadas como Servicios de Prevención Ajenos a las empresas, de autorización de las personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas y de autorización de las Entidades Públicas o Privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

543- ORDEN TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas.

544- Orden ESS/2259/2015, de 22 de octubre, por la que se modifica la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas.

545- Real Decreto 780/1998, de 30 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

la Seguridad Social hasta su derogación por la Ley 35/2014, tal como ya ha quedado recogido en el punto 3.1 del presente capítulo.

- En el mes de agosto del año 2007 se publica un Real Decreto⁵⁴⁶, modificando el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con la subcontratación en el sector de la construcción.
- En el mes de marzo del año 2009 se publica un Real Decreto⁵⁴⁷, por el que se modifica el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.
- En el mes de junio del año 2011 se publica un Real Decreto⁵⁴⁸, que estableció los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los Servicios de Prevención.
- Por último, en el mes de julio del año 2015 se llevaron a cabo dos modificaciones. La primera se refiere a la publicación de un Real Decreto⁵⁴⁹, por el que se modifican parcialmente los anexos I, VII y VIII del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), referentes a los trabajos con exposición a sustancias o mezclas causantes de toxicidad y la segunda a la publicación de un nuevo Real Decreto⁵⁶⁰, que modificó el artículo 11.1 a), referido a la sanción personal por el empresario de la actividad preventiva, y los artículos 18, 23, 25, 26, 28 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), relacionados con las entidades especializadas (recursos materiales y acreditación) y al tratamiento de los datos médicos personales.

546- Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción. Artículo primero. Modificación del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

547- Real Decreto 298/2009, de 6 de marzo, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en relación con la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia. Artículo único.

548- Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los Servicios de Prevención.

549- Real Decreto 598/2015, de 3 de julio, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo; el Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo y el Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo. Mediante este real Decreto se incorpora al derecho español la Directiva 2014/27/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, por la que se modifican las Directivas 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE del Consejo y la Directiva 2004/37/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de adaptarlas al Reglamento (CE) N.º 1272/2008 sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

560- Real Decreto 899/2015, de 9 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

5. Otras Normas y documentos de interés relacionados con la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Unido a todo lo anterior y de forma paralela, han ido publicándose en nuestro país un conjunto de normas, que han afectado en mayor o menor medida al entorno de la Prevención de los Riesgos Laborales, muchas de las cuales sirven de base para la aplicación de los conceptos preventivos, entre las que cabe destacar las siguientes:

5.1. Referente a la prevención contra incendios y a las situaciones de emergencia.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece en su artículo 14, la obligación del empresario de garantizar la Seguridad y Salud de los Trabajadores a su servicio, en todos aquellos aspectos relacionados con el trabajo, entre los que se incluyen expresamente la adopción de medidas de emergencia, la lucha contra incendios y la evacuación de los trabajadores, tal como se indica en el artículo 20 de la misma Ley. En este contexto han ido adquiriendo una especial relevancia, la publicación de distintas normativas dirigidas a hacer viables estos aspectos preventivos, que han ido a su vez evolucionando con el tiempo.

Así, hasta el 18 de marzo de 2006, las líneas generales que recogían los referentes preventivos en este terreno, quedaban marcadas fundamentalmente por la Norma Básica de la Edificación – Condiciones de Protección contra Incendios del año 1996 (NBE CPI-96)⁵⁶¹, del Ministerio de Obras Públicas, por el Manual de Autoprotección de Protección Civil⁵⁶², editado por el Ministerio del Interior en el año 1984 y por el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas⁵⁶³, así como por las diferentes normativas municipales y autonómicas publicadas, cuyos contenidos afectaban, lógicamente, a su ámbito de aplicación y que aún hoy siguen vigentes.

En el año 2006 la NBE CPI-96 fue derogada y sustituida por el nuevo Código Técnico de la Edificación y posteriormente en el año 2007, con la publicación de la nueva Norma Básica de Autoprotección, quedaron derogados tanto el Manual de

561- Real Decreto 2177/1996, de 4 de Octubre de 1996, por el que se aprueba la Norma Básica de Edificación – Condiciones de Protección contra Incendios "NBE CPI - 96".

562- Orden Ministerial de 29 de noviembre de 1984, del Ministerio del Interior por la que se aprueba el manual de autoprotección. Guía para desarrollo del Plan de emergencia contra incendios y de evacuación de locales y edificios.

563- Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Autoprotección de Protección Civil, como la sección IV del capítulo I del título I del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

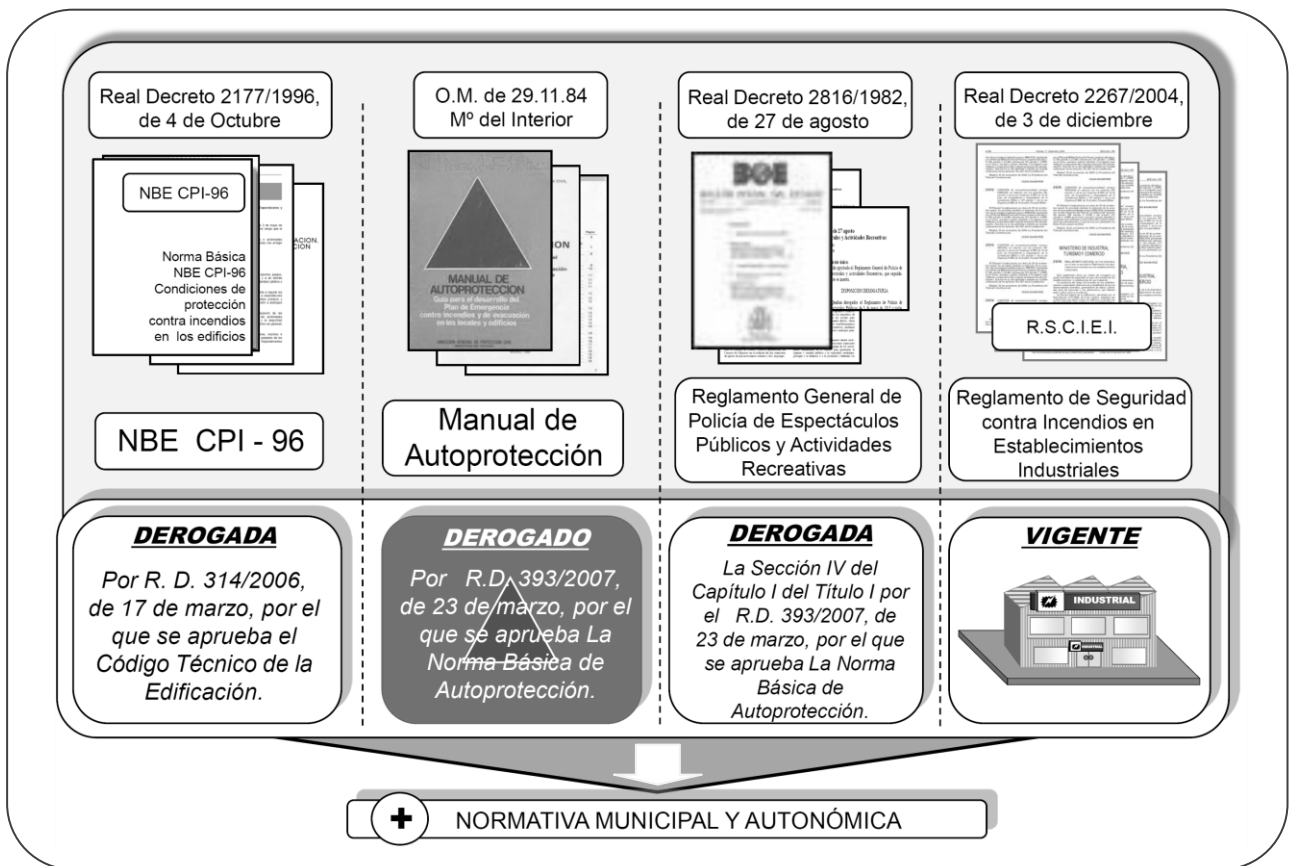


Figura 4: Esquema sobre la Normativa de Prevención contra Incendios vigente hasta 2006-2007.

Fuente: Autor

5.1.1. La Norma Básica de la Edificación – Condiciones de Protección contra Incendios (NBE - CPI), el Código Técnico de la Edificación (C.T.E.) y el Reglamento de Seguridad contra Incendios en Establecimientos Industriales (R.S.C.I.E.I.).

La Norma Básica de la Edificación, que fue evolucionando en el tiempo desde su primera aparición en el año 1981 hasta su derogación en el año 2006, sufrió distintas modificaciones en los años 1982 y 1991 y por último en el año 1996, desarrollando dentro de sus contenidos, entre otros, los aspectos estructurales, las dimensiones mínimas de los elementos constructivos (escaleras, puertas, pasillos, altura de techos, cableado, etc.), sistemas de ventilación, alarma, detección y extinción de incendios, resistencia de materiales, distancias de vías de evacuación, etc. Es decir, se trataba de una Norma muy completa, que esencialmente recogía todas aquellas características

propias que debían contemplarse en la construcción de los edificios, en sus dotaciones básicas de protección y en el mantenimiento de las mismas. Asimismo debe indicarse sobre su evolución, que su inicial carácter de recomendación y no preceptivo se mantuvo hasta su última modificación (NBE CPI-96), cuyos contenidos pasaron a ser obligatorios.

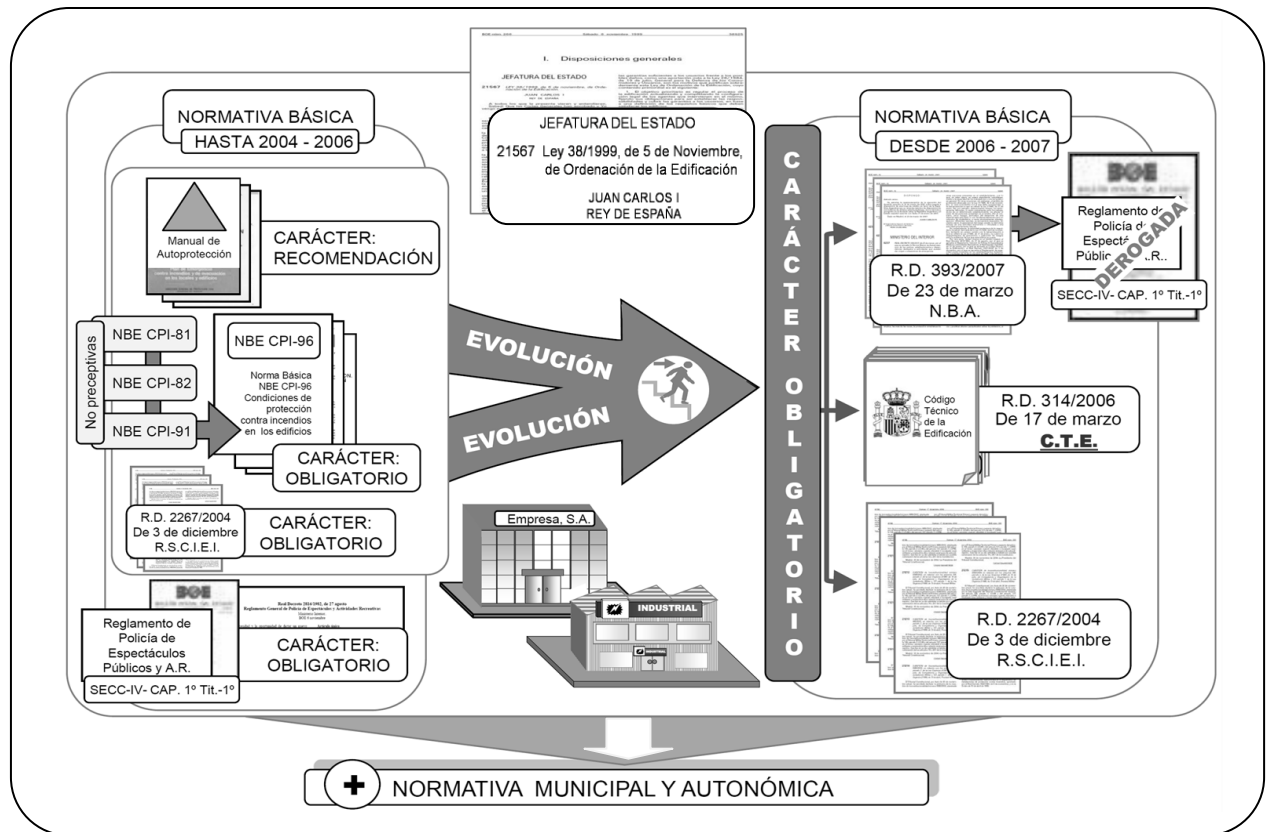


Figura 5: Esquema sobre la evolución de la Normativa de Prevención relativa a Autoprotección y Emergencias.

Fuente: Autor.

La última fase de de esta evolución se produjo en el año 2006, con la publicación por el Ministerio de la Vivienda del Código Técnico de la Edificación (C.T.E.)⁵⁶⁴, que derogó la NBE CPI-96, estableciendo además que su aplicación debía llevarse a cabo, sin perjuicio de la obligatoriedad del cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales⁵⁶⁵.

No obstante debe indicarse, que el Código Técnico de la Edificación (C.T.E.), redactado a tenor de la Ley de Ordenación de la Edificación (LOE)⁵⁶⁶, era de aplicación a las condiciones que debían reunir los edificios excluidos los de uso industrial. Por este

564- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.

565- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación. Disposición final segunda.

566- Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación.

motivo, el Ministerio de Industria y Comercio ya había publicado anteriormente en el año 2001 el Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales (R.S.C.I.E.I.), a través de un Real Decreto⁵⁶⁷ que fue declarado nulo en el año 2003.

La nulidad de este Real Decreto no se debió a sus contenidos técnicos, sino a asuntos relacionados con la creación del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial, por lo que posteriormente fue sustituido por un nuevo Real Decreto⁵⁶⁸ en el año 2004, vigente en la actualidad y dirigido, como en el caso anterior, a proteger a los ocupantes de estas instalaciones frente a los riesgos originados por un incendio y para prevenir daños a terceros, por lo que con todo ello quedó completado el marco de acciones preventivas en el terreno estructural y constructivo en ambos campos (edificios no industriales e instalaciones industriales).

Por último debe destacarse un importante aspecto, como es el que se refiere a la publicación en el mes de octubre del año 2007 por el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, de una Guía Técnica⁵⁶⁹ de carácter no vinculante, para la aplicación práctica de las disposiciones del R.S.C.I.E.I. y de sus anexos técnicos, en cumplimiento de una disposición recogida en el Real Decreto 2267/2004.

5.1.2. El Manual de Autoprotección de Protección Civil y la Norma Básica de Autoprotección (NBA).

Desde su publicación en el año 1984, el Manual de Autoprotección se convirtió en un documento de referencia, de manera que hasta el 23 de marzo de 2007, la mayoría de los Planes de Autoprotección se diseñaban de acuerdo a los contenidos y a la estructura marcados por esta norma, dividiendo el Plan en cuatro documentos: Evaluación del Riesgo, Medios de Protección, Plan de Emergencia e Implantación del Plan.

A partir de la derogación del Manual de Autoprotección y su sustitución por los contenidos de la Norma Básica de Autoprotección del Ministerio del Interior, los contenidos del Plan de Autoprotección se recogen en un único documento, estructurado

567- Real Decreto 786/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra incendios en los establecimientos industriales (declarado nulo por la Sentencia de 27/10/2003 de la Sala Tercera del Tribunal Supremo).

568- Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Contra Incendios en los Establecimientos Industriales (RSCIEI).

569- Guía Técnica de Aplicación: Reglamento de Seguridad Contra Incendios en los Establecimientos Industriales (Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre. Disposición adicional primera). Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Edición: Octubre de 2007.

obligatoriamente en nueve capítulos y tres anexos, tal como se recoge a continuación en la figura 6.

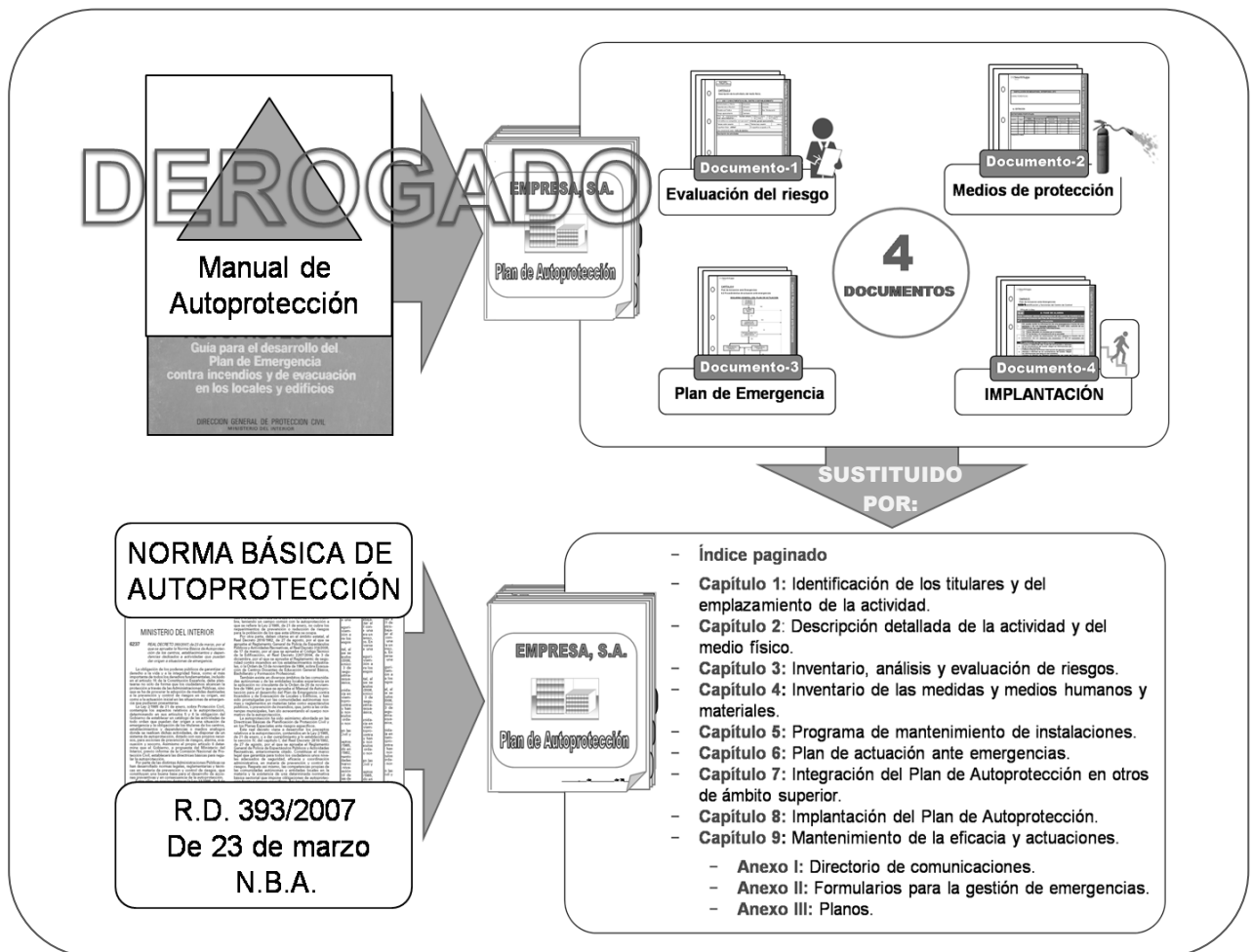


Figura 6: Esquema sobre la operativa de la estructura y de los contenidos del Plan de Autoprotección, según el Manual de Autoprotección (derogado) y la Norma Básica de Autoprotección (vigente).

Fuente: Autor.

No obstante debe indicarse, que esto no representó un cambio significativo en los contenidos del Plan, sino más bien fue una acción dirigida a normalizar la estructura y hacerla obligatoria, de manera que a partir de ese momento todos los Planes fuesen redactados siguiendo un mismo patrón.

Sin embargo, esta nueva Norma incluyó un conjunto de variaciones respecto al anterior manual, entre las que cabe destacar las siguientes:

- Dentro del alcance de la aplicación de la Norma se definen las actividades, centros, establecimientos, espacios, instalaciones y dependencias para las se hace obligatoria.

- Se identifica al titular del establecimiento o de la actividad, como el encargado de promover la realización del Plan de Autoprotección, recayendo sobre esta persona todas las responsabilidades operativas establecidas por la norma, debiendo en sintonía con estas responsabilidades suscribir el Plan.
- El Plan de Autoprotección debe redactarse e ir firmado por un “*Técnico Competente*”, aunque no se identifica esta figura ni se determina su acreditación técnica, tal como ya ha quedado recogido y analizado anteriormente en el punto 1.5.1 del presente capítulo.
- Se definen los procedimientos de notificación a las Autoridades Públicas, tanto en lo que se refiere a los aspectos documentales como en materia de coordinación de actuaciones ante emergencias.
- Se establecen las figuras del Director del Plan de Autoprotección y del Director del Plan de Actuación en Emergencias, así como una estructura organizativa y jerarquizada, dentro de la organización y del personal existente, fijando e identificando las responsabilidades y las funciones en cada caso.
- De la recomendación de realizar simulacros de evacuación cada seis meses y excepcionalmente cada año, recogida en el Manual de Autoprotección, se pasa a la obligatoriedad de realizarlos al menos una vez al año evaluando sus resultados.
- Se establece un programa obligatorio de mantenimiento y de revisiones periódicas de las instalaciones de protección contra incendios, cuyas actuaciones deben quedar reflejadas en un cuadernillo de hojas numeradas.
- Se definen las funciones de la Comisión Nacional de Protección Civil⁵⁷⁰ en esta materia.

5.1.3. El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Este Reglamento del año 1982, vino a sustituir otro anterior publicado cuarenta y cinco años atrás, con fecha tres de mayo de mil novecientos treinta y cinco, con objeto de actualizar y adaptar la abundante normativa dictada en este campo de la seguridad ciudadana, a los cambios producidos hasta esta fecha, dándole un rango de Ley formal, de manera que sus contenidos no sólo abarcan los espectáculos públicos propiamente

570- Comisión Nacional de Protección Civil creada por la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

dichos, sino también las restantes actividades recreativas y los establecimientos públicos y dado que éstas son actividades empresariales en las que participan, lógicamente, trabajadores y personal ajeno, tienen una traducción directa en el campo de la Prevención de Riesgos Laborales, cuando se trate de este área de actividad.

El Reglamento estuvo vigente en su totalidad hasta el 2007, año en el que su título 1º, capítulo 1º de su sección IV, fue derogado por la Norma Básica de Autoprotección que lo sustituyó, incluyendo al mismo tiempo entre sus contenidos, los anteriores del Reglamento dedicados específicamente a “...regular los requisitos de construcción o transformación de los locales para destinarlos a espectáculos propiamente dichos...”.

5.2. Referente a la utilización de productos químicos y al control de los contaminantes en el medio laboral.

Los contaminantes en general y en especial los productos químicos y biológicos, siempre han ido unidos a gran parte de las tareas desarrolladas por el ser humano y por lo tanto han estado presentes en la actividad laboral, siendo particularmente los considerados peligrosos, una de las preocupaciones que llevaron a establecer los primeros postulados preventivos, tal como ha quedado reflejado en anteriores capítulos. Por lo tanto, la necesidad de regular su utilización ha sido una constante a lo largo de los tiempos, de manera que partiendo de su definición, se pudieran identificar y establecer las consiguientes medidas preventivas.

A este respecto, la OIT en el año 1990 definió como producto químico peligroso:

“... todo producto químico que haya sido clasificado como peligroso de conformidad con el artículo 6⁵⁷¹ o respecto del cual existan informaciones pertinentes que indiquen que entraña un riesgo”.

Asimismo definió la utilización de productos químicos como⁵⁷²:

“...toda actividad laboral que podría exponer a un trabajador a un producto químico, y comprende:

- I. la producción de productos químicos;*
- II. la manipulación de productos químicos;*
- III. el almacenamiento de productos químicos;*

571- Se refiere contenido del artículo 6 del Convenio C.170 de la OIT.

572- Artículo 2º apartado c, del Convenio C.170, sobre los productos químicos, del año 1990. Convenio sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo (Entrada en vigor: 04 noviembre 1993). Adopción: Ginebra, 77ª reunión CIT (25 junio 1990).

- IV. *el transporte de productos químicos;*
- V. *la eliminación y el tratamiento de los desechos de productos químicos;*
- VI. *la emisión de productos químicos resultante del trabajo;*
- VII. *el mantenimiento, la reparación y la limpieza de equipos y recipientes utilizados para los productos químicos.”*

5.2.1. El modelo español para el control de la exposición a los productos químicos y otros referentes de interés.

En el ámbito español se ha ido desarrollando una abundante normativa⁵⁷³ al respecto, destinada a la clasificación y utilización de productos químicos, así como al almacenamiento, la señalización o el transporte de estos productos entre otros muchos aspectos. Asimismo, el interés preventivo por el conocimiento, utilización y manejo de estos productos en el medio laboral, ha sido uno de los campos de análisis y estudio que con mayor dedicación ha afrontado el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Así, siguiendo las líneas marcadas por un mandato del Ministerio de la Presidencia⁵⁷⁴ el Instituto ha desarrollado una Guía, denominada “*Límites de Exposición Profesional para Agentes Químicos en España*” de aplicación específica en el entorno español, que debe ser revisada y ampliada en su caso al menos anualmente, en función de las necesidades que planteen los cambios en los procesos de producción y la introducción de nuevas sustancias, de los nuevos conocimientos técnicos y científicos, y de la evolución del marco legal en el que se apliquen, habiéndose publicado su última edición hasta la fecha en el mes de febrero del presente año 2017.

Por otra parte, los trabajos del Instituto además, se han traducido en la redacción de más de 100 Notas Técnicas de Prevención y en gran número artículos y otras publicaciones, todo ello centrado en las características de los elementos químicos,

573- Ejemplos de Normativa Española relacionada con trabajos con productos químicos:

Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo; **Real Decreto 374/2001, de 6 de abril**, sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo; **Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo**, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas; **Real Decreto 485/1997, de 14 de abril**, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo; **Real Decreto 598/2015, de 3 de julio**, por el que se modifican el **Real Decreto 39/1997, de 17 de enero**, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) y las distintas instrucciones técnicas complementarias del Ministerio de Industria (ITC-MIE-APQ).

574- Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la Salud y Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo. Disposición final primera: Elaboración y actualización de la Guía Técnica.

- Guía sobre Límites de Exposición Profesional para Agentes Químicos en España:

- VLA-ED: **V**alor **L**ímite **A**mbiental- **E**xposición **D**iaría para 8 horas de trabajo o 40 horas semanales.
 - VLA -EC: **V**alor **L**ímite **A**mbiental- Exposición de **C**orta **D**uración que no debe ser superado a lo largo de la jornada laboral.
 - VLB: **V**alores **L**ímite **B**iológicos. (Se refiere a los niveles más probables de los Indicadores Biológicos en trabajadores sanos sometidos a una exposición global a agentes químicos).
-

en relación con el manejo, la comercialización, el almacenamiento y el transporte, así como con la gestión de los residuos, y tanto en lo que se refiere a la presencia en el medio laboral de elementos simples o compuestos, como a los derivados de la actividad industrial, así como en la publicación de otras importantes Guías⁵⁷⁵.

No obstante, esta labor no se ha desarrollado en un contexto aislado, antes al contrario, es el producto de una relación íntimamente ligada a otras iniciativas y estudios llevados a cabo por distintas organizaciones y Entidades de reconocido prestigio, entre las que cabe destacar las norteamericanas NIOSH/OSHA⁵⁷⁶ y la ACGIH⁵⁷⁷, que han llevado a cabo proyectos de investigación sobre diversas sustancias químicas y han establecido una serie de estándares, sobre lo que debería considerarse como valor límite permisible de exposición, recopilados posteriormente en unas Guías⁵⁷⁸ que, sometidas periódicamente a revisión, incluyen además otros muchos datos de interés, así como ciertos límites de exposición para otros contaminantes como puedan ser los biológicos, cuyo control es mucho más complejo dada su naturaleza, u otros referidos a contaminantes físicos. Debe indicarse, que estas Guías han contado desde hace años con un enorme prestigio e influencia internacional, dentro del colectivo de Higienistas Industriales y, por esta razón, han sido unos de los referentes del Instituto para el diseño de la Guía española.

Dentro del ámbito de la Unión Europea podrían citarse ejemplos de otros países en esta misma línea, tales como el del Reino Unido, que publicó el Reglamento del R.U. para el

575- Guía sobre el almacenamiento de productos químicos peligrosos en las empresas (publicada en 2014), Guía sobre documentación toxicológica: Fichas DLEP (*Documentación Límites Exposición Profesional*), actualizada periódicamente.

576- NIOSH / OSHA: Los organismos "*National Institute for Occupational Safety and Health / Occupational Safety and Health Administration*" (Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional/Administración de Seguridad y Salud Ocupacional), son dos Agencias unidas creadas en Estados Unidos (EE.UU.) por La Ley para la Seguridad y Salud Ocupacional de 1970. (Ley OSH).

577- ACGIH: La "*American Conference of Governmental Industrial Hygienists*" (Conferencia Americana de Higienistas Industriales Gubernamentales) es una asociación profesional de Higienistas Industriales y profesionales de profesiones afines, con sede en Cincinnati, Ohio.

578- Guías técnicas de contaminantes:

- Guía de valores límite de la **ACGIH**, asentada en tres tipos de mediciones denominadas TLV's (*Threshold Limit Values*):
 - TWA (*Time-Weighted Average*): Valor límite definido como la concentración promedio ponderada para 8 horas que no deberá ser superada en ningún turno de 8 horas para semanas laborales de 40 horas.
 - STEL (*Short-Term Exposure Limit*): Valor límite definido como concentración promediada para períodos de 15 minutos (si no se especifica otro período de tiempo) que no debe superarse en ningún momento de la jornada de trabajo.
 - C (*Ceiling*): Nivel de concentración que no deben ser superados en ningún momento de la jornada de trabajo.
- Nota: Además la ACGIH, incluye los BEI's (*Biological Exposure Indices*): Valores de referencia propuestos como guía para la evaluación del riesgo biológico potencial de agentes químicos en la práctica de la Higiene Industrial.
- Guía de valores límite de la **NIOSH/OSHA**, asentada en dos tipos de mediciones:
 - PEL (*Permissible Exposure Limit*): Valores medios promediados en el tiempo para un turno de trabajo.
 - IDLH (*Immediately Dangerous to Life or Health*): Concentración de una sustancia tóxica que representa el máximo nivel del que, en un plazo de 30 minutos, un sujeto expuesto puede escapar sin síntomas graves ni efectos irreversibles para la Salud.

control de substancias peligrosas para la Salud, "*Control of Substances Hazardous to Health Regulations*" (COSHH), que entró en vigor en el año 1989. Asimismo la Sociedad Alemana para la Investigación, "*Deutsche Forschungsgemeinschaft*" (DFG), mantiene una Comisión para la investigación de los riesgos, para la Salud de los compuestos químicos en el área de trabajo, y establece unos valores límite con base exclusivamente científica denominados "*Maximale Arbeitsplatzkonzentrationen*" (MAK), cuya lista de los valores MAK se publica anualmente, con indicación de las novedades propuestas. Otro ejemplo podría ser el recogido en la normativa sueca, con la adopción de unos límites de exposición que se incluyen en la Ordenanza "*AFS 1989:4*" emitida por el "*National Board of Occupational Safety and Health*". Por último debe destacarse la gran actividad normativa llevada a cabo por la Unión Europea, traducida en un importante número de Directivas y Reglamentos⁵⁷⁹ así como de informes elaborados de la Comisión Europea⁵⁸⁰.

579- Ejemplos de Directivas y Reglamentos que afectan a los trabajos con productos químicos:

Directiva 92/58/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo; **la Directiva 98/24/CE** del Consejo, de 7 de abril de 1998, sobre la protección de la Salud y la Seguridad de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo; **la Directiva 94/33/CE** del Consejo, de 22 de junio de 1994, sobre a la protección de los jóvenes en el trabajo; **la Directiva 90/394/CEE** sobre la exposición a agentes carcinógenos, modificada por primera vez por la **Directiva 97/42/CE** del Consejo de 27 de junio de 1997 y por segunda vez por la **Directiva 1999/38/CE** del Consejo de 29 de abril de 1999 (ampliando su ámbito de aplicación a los mutágenos) y por último codificada por la **Directiva 2004/37/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004; **la Directiva 99/92/CE** sobre la Protección de los Trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas; **la Directiva 1999/45/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 31 de mayo de 1999 sobre la aproximación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligrosos; **la Directiva 67/548/CEE** del Consejo, de 27 de junio de 1967, sobre disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas; **la Directiva 92/85/CEE** del Consejo, de 19 de octubre de 1992, sobre medidas de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia; **la Directiva 2003/18/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de marzo de 2003 que se modifica **la Directiva 83/477/CEE** del Consejo sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo; **el Reglamento (CE) N° 1907/2006** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre el registro, la evaluación, la autorización y la restricción de las sustancias y preparados químicos (REACH), por el que se crea la Agencia Europea de Sustancias y Preparados Químicos. DOCE L 396 30/12/2006; **la Directiva 2008/112/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 2008 que modifica las **Directivas 76/768/CEE, 88/378/CEE y 1999/13/CE** del Consejo y las **Directivas 2000/53/CE, 2002/96/CE y 2004/42/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo para adaptarlas al **Reglamento (CE) n° 1272/2008**, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas; las distintas **Directivas "Seveso" I-II y III (82/501/CEE, 96/82/CE y 2012/18/UE)**, relativas a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas; **la Directiva 2014/27/UE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, que modifican las **Directivas 92/58/CEE, 92/85/CEE, 94/33/CE, 98/24/CE** del Consejo (esta última anteriormente modificada por las **Directivas 2000/39/CE y 2009/161/UE**), sobre los agentes químicos y **la Directiva 2004/37/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, a fin de adaptarlas al **Reglamento (CE) N° 1272/2008** sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas o el propio **Reglamento (CE) N° 1272/2008** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, que estableció un nuevo sistema para la clasificación y el etiquetado de sustancias y mezclas dentro de la Unión, basado en el Sistema (SGA) a nivel internacional, en el marco de la Comisión Económica para Europa de la ONU, que derogó **la Directiva 67/548/CEE** del Consejo, de 27 de junio de 1967, relativa a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas en materia de clasificación, embalaje y etiquetado de las sustancias peligrosas, y **la Directiva 1999/45/CE** del Parlamento Europeo y del Consejo, de 31 de mayo de 1999, sobre disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de los Estados miembros relativas a la clasificación, el envasado y el etiquetado de preparados peligroso y modificó parcialmente el **Reglamento (CE) N.º 1907/2006**.

580- Ejemplos de documentos e informes elaborados de la Comisión Europea:

- European Commission: Occupational Exposure Limits. Recommendations of the Scientific Expert Group (19921-1992). Health and Safety series. EUR 15091 (1994). Luxemburgo.
- Comission of the European Communities: Occupatioanl Exposure Limits. Criteria documents. Health and Safety series. EUR 14178, 14211, 14212, 14219, 14239, 14240, 14241, 14314, 14383, 15694, 15960, 15961, 15962, 16668 y 16866 (1992-1996). Luxemburgo.

5.2.2. El Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos (GHS-SGA).

Como se desprende del punto anterior, a pesar de las distintas iniciativas llevadas a cabo, por las que cada uno de los países creaba de manera autónoma sus propios estándares, el marco en el que se desarrollaba la utilización de estos productos presentaba un problema de enorme envergadura, a la vista de la gran interdependencia provocada por la globalización de los mercados, que no era posible afrontarlo desde un punto de vista local, es decir, solo de manera independiente en cada país.

Por este motivo, desde las Naciones Unidas y en el marco de la conferencia celebrada en Brasil en el año 1992 sobre Desarrollo y Medio Ambiente (UNCED), se establecieron distintos grupos de trabajo⁵⁸¹, dentro del Comité de Expertos en Transporte de Mercancías Peligrosas (CEDTG), en los que participaron especialmente tres organizaciones: La Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el propio CEDTG a través del Subcomité de Expertos en Transporte de Mercaderías Peligrosas de las Naciones Unidas (UNSCETDG), al amparo del Grupo de Coordinación de la Armonización de los Sistemas de Clasificación de Productos Químicos (CG/HCCS), del Programa Interinstitucional de Gestión Racional de los Productos Químicos (IOMC).

Así, la OIT se encargó de la comunicación del etiquetado y de las hojas de datos de los productos químicos, la OCDE se encargó de los aspectos relacionados con los riesgos para la Salud y el Medio Ambiente, y por último el UNSCETDG conjuntamente con la OIT dirigieron sus trabajos al análisis de los riesgos físicos. Los principales objetivos perseguidos eran por una parte, los de armonizar los criterios de clasificación de peligros para los productos químicos y de esa manera facilitar el comercio, y por otra y al mismo tiempo, crear una sola clasificación que sirviese para todo el mundo, teniendo como fin esencial la protección para las personas y para el Medio Ambiente.

Los trabajos culminaron en el año 2001 con la presentación de un documento denominado “*Sistema Globalmente Armonizado de Clasificación y Etiquetado de Productos Químicos*”, conocido en inglés con el acrónimo GHS (*Global Harmonized*

⁵⁸¹- Decisión aprobada en el año 1992 en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), a partir del capítulo 19 de la Agenda 21.

System) y en español con las siglas SGA, acordándose la publicación de estos criterios de carácter no vinculante en el año 2002, una vez aprobados por el Comité de Expertos del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

5.2.2.1. El “Libro Púrpura”.

La base de la operativa de todo el sistema GHS-SGA, se sustanció a través de la publicación por la Organización de las Naciones Unidas del denominado “*Libro Púrpura*”, que es el documento base para su aplicación. Este documento, que se revisó por primera vez en el año 2003 y a partir de aquí se hace cada dos años, recoge tanto la información procedente del desarrollo tecnológico, como de las nuevas sustancias que van apareciendo en el mercado. Asimismo ha sido paulatinamente adoptado por distintos entornos nacionales o regionales que se han adaptado a sus requerimientos, y entre ellos la Unión Europea, que lo ha hecho a través de la publicación de los Reglamentos REACH y CLP.

5.2.2.2. El Reglamento REACH.

El REACH (*the Regulation on Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*) es el Reglamento comunitario europeo que regula la producción y el uso de sustancias químicas, y sus potenciales impactos tanto sobre la Salud Humana como sobre el Ecosistema. Su fecha de publicación fue el 18 de diciembre de 2006 y entró en vigor en el mes de junio de 2007, extendiéndose su implantación a lo largo de la siguiente década.

El Reglamento REACH fue parcialmente modificado por el Reglamento CLP y cuando se encuentre plenamente en vigor requerirá, entre otros aspectos, que todas las empresas que fabriquen o importen sustancias químicas a la Unión Europea, en cantidades superiores a una tonelada al año, registren esas sustancias en la nueva Agencia Europea de Sustancias y Mezclas Químicas ECHA (*The European Chemicals Agency*), con sede en Helsinki, Finlandia.

5.2.2.3. El Reglamento CLP.

La implementación del GHS - SGA en la Unión Europea se sustanció con la publicación del Reglamento CLP (*Classification, Labelling and Packaging*), que es el nuevo Reglamento Europeo sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas químicas peligrosas (Reglamento (CE) N° 1272/2008) y la herramienta legal para adoptar el Sistema Globalmente Armonizado de las Naciones Unidas, de clasificado y etiquetado de los productos químicos en Europa. Su publicación y entrada en vigor se llevó a cabo en el año 2009, derogando la Directiva 67/548/CE, relativa a la clasificación, embalaje y etiquetado de sustancias peligrosas (en vigor desde el 29 de junio de 1967), y la Directiva 1999/45/CE, relativa a la clasificación, etiquetado y envasado de preparados peligrosos (en vigor desde el 30 de julio de 1999), y modificando a su vez el anterior Reglamento (CE) N°1907/2006.

Esta implementación comenzó a partir del año 2010, de manera que el nuevo sistema se hizo obligatorio a partir del 1 de diciembre ese año, en cuanto al etiquetado y clasificación de sustancias puras se refiere, y para las mezclas a partir del 1 de junio del año 2015. En él se contempla, entre otros muchos aspectos, la obligación de notificar a la Agencia Europea (ECHA), la clasificación y etiquetado de las sustancias fabricadas o importadas en el Espacio Económico Europeo y comercializadas, cuando estén sujetas a registro conforme a REACH o estén clasificadas como peligrosas.

5.2.2.4. Los Reglamentos CLP y REACH en España.

La implementación en España del nuevo sistema promovido por la Unión Europea, se llevó a cabo en el año 2010, con la publicación de tres Normas consecutivas a lo largo de ese año. Así en el mes de marzo se publica una Ley⁵⁸² por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos REACH y CLP.

Más adelante, en el mes de mayo, se publicó un Real Decreto⁵⁸³ por el que se modifican el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprobó el Reglamento sobre

582- Ley 8/2010, de 31 de marzo, por la que se establece el régimen sancionador previsto en los Reglamentos (CE) relativos al registro, a la evaluación, a la autorización y a la restricción de las sustancias y mezclas químicas (REACH) y sobre la clasificación, el etiquetado y el envasado de sustancias y mezclas (CLP), que lo modifica.

583- Real Decreto 717/2010, de 28 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas y el Real Decreto 255/2003, de 28 de febrero, por el que se aprobó el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos.

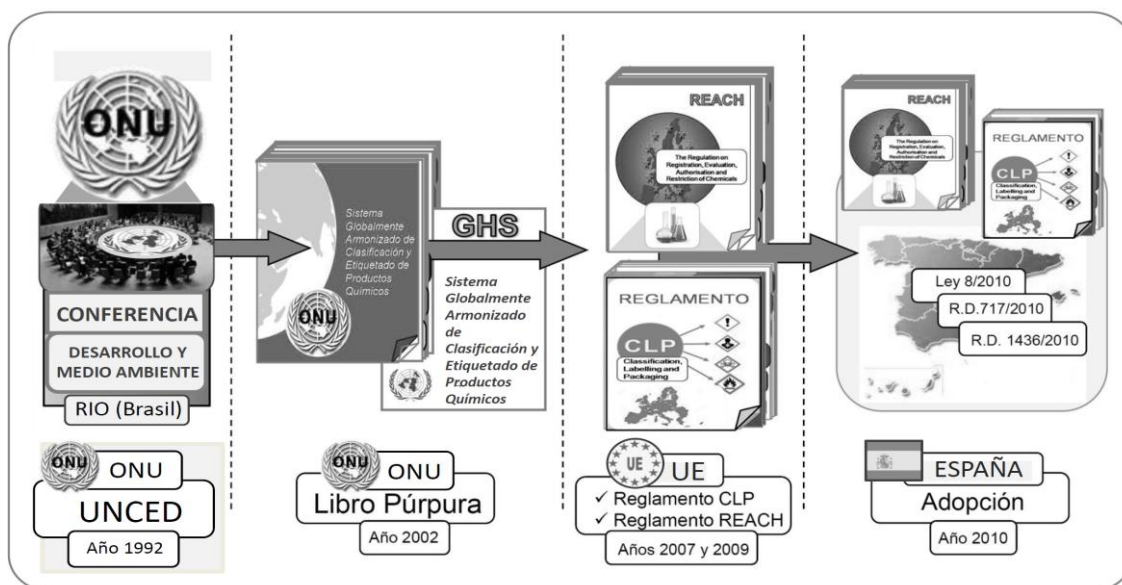


Figura 7: Esquema del proceso temporal de la evolución de sistema GHS-SGA hasta su adopción por España en el año 2010.

Fuente: Autor.

Por último en el mes de noviembre, se publicó un Real Decreto⁵⁸⁴ por el que se modifican diversos reales Decretos para su adaptación a la Directiva 2008/112/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica varias Directivas para adaptarlas al Reglamento CLP, completando de esta forma el cumplimiento de las obligaciones que se derivan de nuestra integración en la Unión Europea.

5.3. Referente a la influencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la gestión en España de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

El tratamiento dado tanto a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales en España, se tratará en extensión en el siguiente apartado III, dedicado a los fundamentos de la Prevención de los Riesgos Laborales y la “Gestión Preventiva”. No obstante en este punto cabe indicar, que la forma en la que se ha afrontado su gestión aunque sí se ha visto condicionada, no ha variado sustancialmente por el hecho específico de que, a partir del año 1996, se instalase un nuevo marco Preventivo-Laboral, a raíz de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

⁵⁸⁴- Real Decreto 1436/2010, de 5 de noviembre, por el que se modifican diversos reales Decretos para su adaptación a la Directiva 2008/112/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, que modifica varias Directivas para adaptarlas al Reglamento (CE) Nº 1272/2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

5.4. Referente a otros documentos relacionados con el entorno Preventivo-Laboral en España.

Si bien no es el objetivo de este trabajo, recoger de forma pormenorizada la abundantísima documentación que de una u otra manera inciden, o han incidido en el conformación de la normativa Preventivo-Laboral de nuestro país, como puedan ser las Normas e instrucciones publicadas por los distintos Ministerios y entes públicos y privados, o los documentos emitidos por otros Organismos Nacionales e Internacionales, no se ha querido dejar al margen dos casos especiales, atendiendo tanto a su importancia como a la enorme influencia que, en el entorno más próximo, han tenido a lo largo de los años y siguen teniendo en la actualidad, como son las series de documentos publicados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que responden a la denominación genérica de: Notas Técnicas de Prevención y las Guías Técnicas preventivas, si bien la labor del Instituto en este terreno no se ha quedado aquí, sino tiene puesta a disposición de quien quiera acercarse otra multitud de trabajos específicos, muchos de ellos publicados en revistas editadas por el propio Instituto como “*Erga*” o “*Seguridad y Salud en el Trabajo*”, así como el catálogo de publicaciones propias y ajenas que constituyen su amplio fondo documental, además del resto de las importantes funciones y servicios que tiene encomendados.

5.4.1. Las Notas Técnicas de Prevención (NTP), del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Las Notas Técnicas de Prevención⁵⁸⁵ (NTP´s), constituyen un conjunto de documentos, dirigidos a facilitar el acceso a una información preventiva de calidad, tanto para prevencionistas como para empresarios y trabajadores, en los que se analizan desde un punto de vista eminentemente técnico, todos aquellos aspectos que se consideran de interés en el campo Preventivo-Laboral.

Desde el inicio de su andadura en el año 1982, con la publicación de la primera NTP-1, hasta la actualidad, se han ido editando más de 1000 NTP´s, distribuidas en 30 series, que abarcan todos los campos preventivos. En su redacción, han participado y siguen participando, tanto Técnicos muy eminentes del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) como otros colaboradores y prevencionistas que, bajo la tutela de un Instituto que ha fomentado estas colaboraciones, han ido recogiendo unas

⁵⁸⁵- Consultar la página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo:
<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/NTP/NTP/Destacados/indice%20ntp.pdf>.

veces aspectos de interés general, como puedan ser los relacionados con los diferentes desarrollos legislativos o normativos, otras analizando cuestiones específicas de aplicación a sectores o actividades concretas y otras presentando nuevas iniciativas, estudios, análisis de documentos, etc. de enorme interés, procedentes tanto del ámbito nacional como internacional, que en muchas ocasiones han abierto nuevas vías de información y de investigación en este terreno.

A pesar de no tener un carácter vinculante ni ser obligatorio su cumplimiento, la amplitud de conocimientos que se presentan de una forma ordenada es tal, que no sería posible entender hoy el desarrollo formativo de los profesionales de prevención de nuestro país, sin estas fuentes enormemente fiables y de una gran calidad técnica, a las que se ha recurrido y se recurre de manera permanente, y que en la mayoría de los casos bien dan una respuesta a las preguntas planteadas o bien sirven de base para el conocimiento de nuevas técnicas preventivas y para el establecimiento de criterios técnicos en todos los terrenos, constituyéndose como unos elementos indispensables de consulta.

Observaciones:

Sin detenerme en lo apropiado o no de esta observación en el ámbito de este trabajo, como prevencionista quisiera permitirme una licencia y expresar mi mayor agradecimiento a la labor del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) y a la de los especialistas que promovieron esta iniciativa y que posteriormente la han ido continuando, por la norma ayuda que, en mi caso particular, ha significado y que sigue significado tanto en el desarrollo de mis trabajos como en mi formación, sin dejar obviamente de reconocer la importancia del resto de publicaciones y de trabajos, llevados a cabo a lo largo de todos estos años por el Instituto, como elementos indispensables de orientación y de formación en general y en concreto de los profesionales de nuestro país en este terreno.

El Autor.

5.4.2. Las Guías Técnicas preventivas, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Las Guías Técnicas son unos documentos científicos orientativos, es decir, no vinculantes, en los que se desglosa de manera exhaustiva el significado, la orientación y la interpretación que debe darse al contenido de distintas Normas y Reglamentos emanados de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. El diseño de estas Guías, de

6. DESARROLLO Y EVOLUCIÓN DE LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (PRL) Y DE SU ENTORNO.

enorme utilidad práctica, se lleva a cabo por el mandato legal que se incluye en cada una de las Normas que desarrollan, generalmente en una disposición final primera, a través del cual se encarga esta tarea al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), en su calidad de Organismo Científico Técnico de la Administración General del Estado. Hasta la fecha se han publicado las que se recogen a continuación en la tabla 8:

AÑO DE 1ª PUBLICACIÓN	TÍTULO	REFERENCIA:	ULTIMA VERSIÓN	
Guías Técnicas	1998	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a la utilización de equipos con Pantallas de Visualización de Datos (PVD).	Real Decreto 488/1997.	2006
	1998	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a la Manipulación Manual de Cargas.	Real Decreto 487/1997.	2009
	1999	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a la utilización de Lugares de Trabajo.	Real Decreto 486/1997.	2015
	1999	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos para la utilización por los trabajadores en el trabajo de Equipos de Protección Individual (EPI's).	Real Decreto 773/1997.	2012
	2000	Guía Técnica sobre Señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo.	Real Decreto 485/1997.	2009
	2000	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a la utilización de los Equipos de Trabajo.	Real Decreto 1215/1997.	2011
	2001	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relacionados con la exposición a Agentes Biológicos.	Real Decreto 664/1997.	2014
	2003	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a las Obras de Construcción.	Real Decreto 1627/1997.	2012
	2003	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relacionados con Agentes Químicos.	Real Decreto 374/2001.	2013
	2003	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relacionados con la protección frente al Riesgo Eléctrico.	Real Decreto 614/2001.	2014
	2004	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relativos a la utilización de los Buques de Pesca.	Real Decreto 1216/1997.	2011
	2005	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relacionados con la exposición durante el trabajo a Agentes Cancerígenos o Mutágenos.	Real Decreto 665/1997.	2005
	2008	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos derivados de Exposición al Amianto.	Real Decreto 396/2006.	2008
	2008	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos derivados de Atmosferas Explosivas en el lugar de trabajo.	Real Decreto 681/2003.	2009
	2008	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos derivados de Vibraciones Mecánicas.	Real Decreto 1311/2005.	2009
	2008	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos derivados de la exposición de los trabajadores al Ruido.	Real Decreto 286/2006.	2009
	2008	Guía Técnica para la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales. en el Sistema General de Gestión de la empresa.	Real Decreto 39/1997.	2015
	2012	Guía Técnica sobre "SIMPLIFICACIÓN DOCUMENTAL": Con Orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, la Evaluación de Riesgos y la Planificación de la Actividad Preventiva.	Reglamento de los Servicios de Prevención. Artículo 2.4.	2012
2012	Guía Técnica: Criterios de calidad del servicio de los Servicios de Prevención Ajenos.	Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)	2012	
2015	Guía Técnica para la Evaluación y Prevención de los Riesgos relacionados con las Radiaciones Ópticas Artificiales.	Real Decreto 486/2010	2015	
ASIMILADOS A GUÍAS TÉCNICAS				
Otros Documentos	1999	Fichas sobre Agentes Químicos "DLEP" (Documentación Límites Exposición Profesional).	Real Decreto 374/2001.	2017
	2011	Directrices para la Evaluación de Riesgos y Protección de la Maternidad en el trabajo.	Ley Orgánica 3/2007.	2011
	2011	Código de Conducta con orientaciones prácticas para el cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 286/2006 para los sectores de la Música y el Ocio.	Real Decreto 286/2006.	2011
	2013	Directrices básicas para el desarrollo de la Prevención de Riesgos Laborales en la empresa.	Normativa Española	2013
	2014	Documento: "Almacenamiento de Productos Químicos" - Orientaciones para la identificación de los requisitos de seguridad en el almacenamiento de productos químicos peligrosos.	Normativa Española y Europea.	2014
	2014	Directrices básicas para la Integración de la Prevención de los Riesgos Laborales en las Obras de Construcción.	Normativa Española	2014
	2015	Directrices básicas para el desarrollo de la Prevención de los Riesgos Laborales en la Administración General del Estado.	Normativa Española	2015

Tabla 8: Relación de Guías Técnicas y selección de otros documentos asimilados elaborados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Fuente: Autor. Sobre página oficial del INSHT (Catálogo de Publicaciones - 2016):

<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/CATALOGOS/2016/Catalogo%20de%20publicaciones%202016.pdf>.

Capítulo 7:

**CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS
PREVENTIVO-LABORALES EN EL ENTORNO
ESPAÑOL, DE CARÁCTER SECTORIAL.**

Capítulo 7.

CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS PREVENTIVO-LABORALES EN EL ENTORNO ESPAÑOL, DE CARÁCTER SECTORIAL.

Del contenido de los capítulos anteriores se desprende, que a pesar de que la evolución sufrida por la Prevención de los Riesgos Laborales, fue afectando de forma general al conjunto de la actividad laboral de nuestro país, inicialmente lo hizo de manera muy particular sobre el conjunto de empresas que desarrollaron una actividad industrial, dado que fue en este sector sobre el que desde un principio se fijaron la mayor parte de los objetivos preventivos. Sin embargo también ha podido observarse que, poco a poco y al mismo tiempo, fue instalándose la necesidad de extender las actuaciones, al conjunto de tareas que se realizan en los distintos sectores de la actividad laboral, lo que, desde el punto de vista de la acción preventiva, conllevó atender a todas y cada una de sus particularidades.

Hoy en día la situación de los distintos sectores de producción en lo que se refiere a los aspectos preventivos, poco o nada tienen que ver con el contexto histórico en el que se llevaron a cabo las primeras iniciativas y las causas que las provocaron. Sin embargo para tener una idea de conjunto de las circunstancias que han desembocado en la situación actual, es preciso conocer algunos de los factores que han influido en la transformación sufrida, al tiempo que deben analizarse algunos de los aspectos específicos que han afectado tanto al desarrollo de la actividad industrial, como a otras actividades y a otros sectores en concreto que, por su particularidad, han recibido desde sus inicios un tratamiento distinto, complementario o singular y en ocasiones excluyente, en lo que se refiere al campo Preventivo-Laboral y de previsión social.

Todo ello junto al camino recorrido por algunos de estos sectores a lo largo del tiempo, puede dar una visión más adaptada a la realidad y puede aportar algunas luces sobre la situación en la que se encuentran en la actualidad, así como sobre la complejidad y la diversidad del entorno en el que se desenvuelve hoy en día la Prevención de los Riesgos Laborales, especialmente a la hora de diseñar y gestionar los Sistemas de Prevención, siendo éste el objetivo que se pretende cubrir con los contenidos del presente capítulo.

1. Sector industrial:

El industrial junto con el de la construcción y el de la minería, fueron los sectores sobre los que se plasmó de manera más temprana, la preocupación por las consecuencias negativas, directas e indirectas, que la actividad laboral podía tener para la Salud de los Trabajadores. Así, para conocer los orígenes de cualquier actuación, dirigida a prevenir los riesgos asociados a este sector en particular, debemos remontarnos a finales del siglo XVIII y principios del XIX, cuando se produjo la Revolución Industrial, a raíz de la cual se fueron poniendo en evidencia unos niveles de siniestralidad desconocidos hasta esa época, tanto por su número como por sus especiales características. Esto motivó, que una gran parte de las iniciativas llevadas a cabo sobre protección a los trabajadores, se centrasen en este sector, de manera que la consecuencia directa a lo largo de los años, ha sido la traducción directa en una normativa preventiva que, hasta épocas muy recientes, ha tenido a la industria como uno de sus principales objetivos, como puede observarse, por ejemplo, del análisis de los contenidos de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Así el sector industrial, como ha quedado recogido en capítulos anteriores, ha recibido por su particularidad y desde sus inicios, un tratamiento distinto, complementario o singular y en ocasiones excluyente, en lo que se refiere al campo Preventivo-Laboral y de previsión social, que es preciso conocer. No obstante, la evolución que ha sufrido este sector a lo largo de los años ha sido enorme, tanto en lo que se refiere a su extensión como a su diversidad. Para tener una idea de su amplitud debe tenerse en cuenta, que abarca al conjunto de actividades y procesos, que tienen como objetivo la transformación de las materias primas en productos elaborados, así como de otros bienes y mercancías, por lo que incluye actividades tales como la siderurgia, la energética, las industrias mecánicas, la electrónica y la informática, la manufacturera, la química, las extractivas, las dedicadas al suministro de agua, saneamiento y gestión de residuos o la textil, así como las destinadas a la producción de bienes de consumo y bienes alimenticios, entre otras muchas, que precisan, para llevar a cabo sus objetivos, de un conjunto complejo de maquinaria y de equipos de trabajo, que son particulares y específicos para cada actividad y por lo tanto merecedores de un análisis en profundidad, tanto en lo que se refiere a su diseño y a las protecciones que precisan, como a su localización y al entorno de trabajo. Unido a todo ello se encuentran las

propias materias primas, enormemente diversas, y cuyo tratamiento, manipulación y almacenamiento, requieren asimismo un análisis preventivo muy particularizado.

El recorrido normativo dirigido a regular el sector a lo largo del tiempo ha sido enormemente dinámico. Para encontrar algunos ejemplos, que pudieran servir de precedente de la normalización de la propia actividad industrial en nuestro país, deberíamos remontarnos al año 1919⁵⁸⁶, en el que se aprobó con carácter provisional el Reglamento relativo a instalaciones eléctricas, o al año 1933⁵⁸⁷ en el que se aprobó el Reglamento de Instalaciones Eléctricas Receptoras.

Más adelante, en el año 1939, las nuevas estructuras de Gobierno, posteriores a la guerra civil, decidieron la reordenación de este sector, afectado profundamente por las consecuencias de la guerra, con la publicación de dos Leyes⁵⁸⁸, dirigidas a regular cuestiones relacionadas bien con su operativa, tales como las relativas al asentamiento, la energía, el aprovisionamiento, los suministros, etc., como con aspectos estructurales, tales como la definición y clasificación de las industrias, su ordenación, la inspección industrial, la defensa de la producción y el fomento de la investigación, entre otras. Una consecuencia directa de estas iniciativas, fue la creación por una Ley⁵⁸⁹ del mismo año del Consejo Superior de Investigaciones Científicas.

La regulación industrial fue paulatinamente avanzando y en el año 1967 se estableció una primera clasificación⁵⁹⁰ de las industrias, en función de las condiciones en las que debía llevarse a cabo su instalación, su ampliación o su traslado, definiendo tres grupos: Las que precisaban autorización administrativa previa, las que requerían determinadas condiciones técnicas y dimensiones mínimas y por último el resto de industrias no incluidas en las clasificaciones anteriores. Así en el primer grupo se encuadraban actividades tales como las industrias petrolíferas, los productos químicos, las acometidas de combustibles gaseosos, la alta y baja tensión, o las instalaciones térmicas y frigoríficas.

586- Real Decreto de 27 de marzo de 1919 aprobando con carácter provisional el Reglamento relativo a Instalaciones Eléctricas (Gaceta 3 de abril de 1919).

587- Decreto de 5 de julio de 1933, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Eléctricas Receptoras (Gaceta 7 de julio de 1933).

588- Ley de 24 de octubre de 1939 de protección a las nuevas industrias de interés nacional (Jef. del Est., BOE de 25/10/1939) y Ley 152/1963, de 2 de diciembre, sobre industrias de interés preferente (Jef. del Est., BOE de 05/12/1963.).

589- Ley de 24 de noviembre de 1939, por la que se crea el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (Jef. del Est., BOE 28/11/1939).

590- Decreto 1775/1967, de 22 de julio, sobre el régimen de instalación, ampliación y traslado de industrias.

El segundo grupo se subdividió a su vez en función de la actividad (industria alimentaria, textil, química, siderometalúrgica, fabricación de productos destinados a la construcción y otras diversas, tales como las artes gráficas, el calzado, etc.). Por último, las industrias incluidas en el tercer grupo, es decir, las no afectadas por los grupos primero y segundo, tenían libertad de instalación, ampliación o traslado.

Esta clasificación estuvo vigente hasta 1977⁵⁹¹, año en el que debido a las dificultades que se habían apreciado, en cuanto a las limitaciones que para el desarrollo del sector industrial estaba provocando la clasificación anterior, se estableció un nuevo modelo basado en la libertad de instalación, ampliación o traslado con tres excepciones: Las industrias que debían regularse por disposiciones específicas, las que requerían autorización administrativa previa y un tercer grupo en el que se encuadraban las industrias declaradas de interés preferente, para las que se establecían limitaciones a la aplicación del régimen de libre ampliación y traslado.

Unido a todo lo anterior se encontraba otro importante aspecto, como es el relacionado con la Seguridad Industrial, que contenía una enorme complejidad a la vista de la multiplicidad de campos en los que se desarrolla esta actividad, para cada uno de los cuales se habían desarrollado multitud de Normas y Reglamentos. La solución aportada desde el Ministerio de Industria y Energía en el año 1979, ante la imposibilidad de ejercer una necesaria acción de control con medios propios, fue la de dar cabida a un conjunto de empresas acreditadas para colaborar con la Administración⁵⁹² (ECA's), facultándolas para expedir certificados de "*Calidad*", "*Homologación*" y "*Verificación*", y a las que una vez definidas sus funciones, se les exigía un conjunto de requisitos para poder ser autorizadas para el desarrollo de esta actividad. Todo ello tuvo su continuación más adelante, en el año 1981, con la publicación de un nuevo Real Decreto⁵⁹³, dirigido a la ordenación de las actividades de "*Normalización*" y "*Certificación*", incluidas las realizadas por las Entidades Colaboradoras, debiendo indicarse, en cuanto a la presencia de las empresas colaboradoras se refiere, que ya existía un precedente del año 1966⁵⁹⁴ relacionado con el reconocimiento y prueba de aparatos que contenían fluidos a presión.

591- Real Decreto 378/1977, de 25 de febrero, sobre medidas liberalizadoras en materia de instalación, ampliación y traslado de industrias (BOE de 16/03/1977).

592- Real Decreto 735/1979, de 20 de febrero, donde se fijan las Normas generales que deben cumplir las Entidades Colaboradoras. (BOE de 09/04/1970).

593- Real Decreto 2584/1981, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de las Actuaciones del Ministerio de Industria y Energía en el campo de la normalización y homologación (BOE de 03/11/1981).

594- Orden de 2 de noviembre de 1966, sobre Entidades, Asociaciones o Empresas Colaboradoras de la Administración en el reconocimiento y prueba de los aparatos que contienen fluidos a presión. (BOE de 10/11/1966).

La entrada de nuestro país en la Comunidad Europea, que se hizo efectiva a partir del día 1 de enero del año 1986, tuvo como consecuencia la transposición de un conjunto de Directivas, en las que se incluía como unos de los factores más importantes, los relativos a la normalización en todos los aspectos. Fruto de este nuevo entorno fue la publicación, en el año 1987, de un nuevo Real Decreto⁵⁹⁵, por el que se regularon las Entidades de Inspección y Control Reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales, y se derogó la normativa que en este sentido se recogía en el capítulo 3 (Entidades Colaboradoras), del anteriormente citado Real Decreto de 1981, y se modificaban otros aspectos en el mismo sentido recogidos en el Real Decreto del año 1979, dando un nuevo enfoque a estas las Entidades Colaboradoras.

Este nuevo enfoque que tenía en cuenta, al mismo tiempo, las nuevas competencias en materia de control de la Seguridad Industrial asumidas por las Comunidades Autónomas, cambió la concepción de las “*empresas acreditadas para colaborar con la Administración*” (ECA's), por una nueva figura las “*Entidades de Inspección y Control Reglamentario*” (ENICRE's), definiendo para ellas nuevas funciones y condiciones de funcionamiento, pasando a estar controladas por las Administraciones Competentes de las Comunidades Autónomas.

A todo lo anterior debe unirse el establecimiento en el año 1986, del “*silencio administrativo positivo*”⁵⁹⁶ para la concesión de licencias y autorizaciones de instalación, traslado o ampliación de empresas o centros de trabajo, con algunas excepciones relativas a las industrias relacionadas con las armas, los explosivos, el interés militar, los hidrocarburos, las instalaciones eléctricas, las radioactivas y las en reconversión, quedando suprimido el requisito de la previa autorización para proceder a la apertura de un centro de trabajo, o para reanudar o proseguir los trabajos después de efectuar alteraciones, ampliaciones o transformaciones de importancia⁵⁹⁷.

Más tarde, con la aprobación en el año 1995 del Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial⁵⁹⁸, los Reales Decretos de los años 1981 y 1987

595- Real Decreto 1407/1987, de 13 de noviembre, por el que se regulan las Entidades de inspección y control reglamentario en materia de seguridad de los productos, equipos e instalaciones industriales.

596- Real Decreto -Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Artículo 1.

597- Real Decreto -Ley 1/1986, de 14 de marzo, de medidas urgentes administrativas, financieras, fiscales y laborales. Artículo 6, por el que se suprime el requisito de la previa autorización, recogido en el artículo 187.1 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por Decreto 2065/1974, de 30 de mayo.

598- Real Decreto 2200/1995, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial.

quedaron derogados y se crea una infraestructura común para la Calidad y la Seguridad Industrial, dentro de la cual se reconoce a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como entidad de acreditación, y se faculta al Ministerio de Industria para prestar apoyo tanto a esta Entidad como a la “*Asociación Española de Normalización y Certificación*” (AENOR), o a “*cualquier otro agente público o privado que, con otros fines y sin ánimo de lucro, actúe en el ámbito de la Calidad y la Seguridad Industrial*”, lo que por una parte representa un reconocimiento formal a las dos Entidades citadas específicamente y por otra abre un camino de actuación en este terreno a otros Organismos, que en cuanto a los campos de la normalización y la acreditación deberán actuar sin ánimo de lucro.

Al mismo tiempo se crean dos nuevas estructuras colaboradoras de la Administración dirigidas a la acreditación de las empresas: La “*Infraestructura Acreditable de la Calidad*”, y la “*Infraestructura Acreditable para Seguridad Industrial*”, de manera que para poder ejercer estas funciones, las Entidades Públicas o Privadas deberían contar a su vez con la correspondiente acreditación, emitida por una de las Entidades citadas en el punto anterior. Dentro de la “*Infraestructura Acreditable de la Calidad*” quedaron integradas las “*Entidades de Certificación*”, las “*Entidades Auditoras y de Inspección*”, los “*Laboratorios de Ensayo*” y los “*Laboratorios de Calibración Industrial*”, en tanto que dentro de la “*Infraestructura Acreditable para Seguridad Industrial*”, se encuadraron los “*Organismos de Control*” y los “*Verificadores Medioambientales*”.

Llegado a este punto debe tenerse en cuenta, que todavía se encontraban vigentes aspectos de la Ley de 24 de noviembre de 1939, de ordenación y defensa de la industria nacional, y que se hacía necesario tanto la adaptación del sector industrial a los contenidos de la Constitución Española, como abordar otros aspectos relacionados con la coordinación de la planificación general de la actividad económica. Todo ello llevó en el año 1992 a afrontar una nueva regulación, que tuvo como consecuencia la publicación de la Ley de la Industria⁵⁹⁹, publicándose asimismo posteriormente en el mes de diciembre del mismo año, el anteriormente citado nuevo Reglamento sobre la Infraestructura para la Calidad y la Seguridad Industrial.

A partir de este momento el sector se encuentra regulado por esta Ley, que recoge entre otros aspectos, la creación del Consejo de Coordinación de la Seguridad

599- Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

Industrial, cuya composición y funcionamiento quedó reflejado en un Real Decreto⁶⁰⁰ del año 1997, y de un registro de Registro de Establecimientos Industriales, cuyo Reglamento fue desarrollado en un Real Decreto⁶⁰¹ del año 1995 y posteriormente derogado y sustituido por un nuevo Real Decreto del año 2010⁶⁰², tanto por las obligaciones derivadas de la transposición de la Directiva 2006/123/CE⁶⁰³, que modificaba expresamente la Ley de Industria, como por la necesidad de adaptar su amplitud a una mayor claridad y simplicidad, dándole un componente de mayor operatividad. Asimismo en el año 2010 se publica un Real Decreto⁶⁰⁴ del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, por el que reconoce a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como “única” entidad de acreditación.

Por último y unido a todo lo anterior debe indicarse, que para los casos establecidos por la normativa⁶⁰⁵, aunque solo para estos casos, las instalaciones industriales deben contar con el correspondiente Visado Colegial obligatorio.

Como puede observarse, lo recogido anteriormente se encuentra íntimamente relacionado con el entorno, los equipos y medios de trabajo, el funcionamiento, etc., lo que afecta directamente a la seguridad de las personas que prestan sus servicios como trabajadores y por lo tanto representa una parte fundamental de unos factores que, conjuntamente con los específicos de Seguridad y Salud Laboral, deben completar el campo de actuación Preventiva-Laboral dentro del sector industrial.

No obstante parece evidente que, a pesar de su importancia, sería inviable entrar de forma detallada en el ámbito de este trabajo, en todos y cada uno de los terrenos que abarca este sector. Sin embargo sí cabe detenerse en resaltar algunas de estas especiales particularidades, con objeto de tener una visión, al menos global, del entorno en el que se mueve hoy en día.

600- Real Decreto 251/1997, de 21 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Coordinación de la Seguridad Industrial.

601- Real Decreto 697/1995, de 28 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Registro de Establecimientos Industriales de ámbito estatal.

602- Real Decreto 559/2010, de 7 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Integrado Industrial.

603- Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior, transpuesta a través de las Leyes 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio y 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que modifica expresamente las Leyes vigentes afectadas por la citada Directiva, entre ellas, la Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria.

604- Real Decreto 1715/2010, de 17 de diciembre, por el que se designa a la Entidad Nacional de Acreditación (ENAC) como único Organismo nacional de acreditación de acuerdo con lo establecido en el Reglamento (CE) N° 765/2008 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 9 de julio de 2008, por el que se establecen los requisitos de acreditación y vigilancia del mercado relativos a la comercialización de los productos y por el que se deroga el Reglamento (CEE) N° 339/93.

605- Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio. Artículo 2.

La mayor parte de las empresas que se encuadran bajo esta denominación, tienen como principal característica la especialización, por lo que la idea generalista que dio lugar a la especial atención preventiva de su inicio, poco o nada tiene que ver con el contexto en el que se desarrollan hoy las actividades de las diferentes empresas. Esto ha motivado a su vez, que el marco normativo haya tenido que ir adaptándose, especialmente a raíz de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que dejó a un lado la estructura normativa básica dada por la anterior Ordenanza.

A partir de la publicación de esta Ley, la línea seguida tiene más que ver con unir a un tratamiento globalizado común otro diverso y específico, parte del cual se deriva de normativas anteriores, plasmadas en distintas normas, Reglamentos, Convenios, etc., de manera que pueda lograrse una mejor acomodación a las particularidades de cada actividad o grupos de actividades, por lo que como conclusión más evidente se extrae, que la “*Gestión Preventiva-Laboral*” en el Sector Industrial requiere de una particular especialización, que se encuentre en sintonía con la actividad desarrollada por cada empresa, quedando todo ello patente en los contenidos tanto de este punto y de algunos anteriores, como en otros que por su especial interés se recogerán más adelante en este capítulo, complementando el contenido del presente punto.

2. Sector agrario:

Es sabido que uno de los pilares más importantes sobre los que tradicionalmente se apoyaba la economía española hasta el siglo XIX, era el sector agrario. No obstante, la llegada de la Revolución Industrial no sólo produjo grandes cambios en las ciudades y en las zonas emergentes donde fueron asentándose las fábricas, sino que estos nuevos aires de cambio también afectaron al campo de manera muy importante. Así tanto la emigración en masa hacia zonas industriales, como la posterior reconversión de esta actividad, en cuanto a la implantación de nuevos conceptos y formas de trabajo se refiere, produjeron grandes desequilibrios en un sistema económico que, con enormes carencias y apoyado en un reparto de papeles definido y delimitado estrictamente, había mantenido una cierta estabilidad a lo largo de los siglos, basada en la permanencia de un estatus ancestral del que hoy nadie discutiría su carácter injusto y anacrónico, pero

que se mantuvo en el tiempo debido sobre todo a la falta de alternativas para la población trabajadora.

Tradicionalmente el medio rural ha sido un entorno hostil para el trabajador, que debía hacer frente a un número considerable de riesgos, derivados tanto de las funciones que desarrollaba y de la relación de especial dependencia con el “señor” o con el patrono, como del medio especialmente duro en el que desarrollaba su trabajo, sometido entre otros muchos factores a los rigores climáticos. En estas condiciones, el trabajador del campo no tuvo más opción que buscar apoyo en un cierto sentido de solidaridad, entre iguales o entre vecinos, aprovechando las mínimas posibilidades que le permitía el entorno en el que vivía. Uno de los mecanismos que podría relacionarse con las primeras formas de asociacionismo rural, son la constitución de las cofradías, que fueron surgiendo ya en el siglo XI en torno al culto a distintos santos, que basaban sus sentimientos de atención al necesitado en los valores de la caridad cristiana.

Poco a poco este tipo de relación entre personas, que mantenían un vínculo y un conjunto de afinidades sociales o religiosas, fue desembocando en un tipo de asociacionismo, dirigido atender a los asuntos relacionados con la organización del trabajo, con las formas de producción o de explotación de las tierras y con el papel que desempeñaban los trabajadores en este proceso. Asimismo desde estas plataformas, que podrían considerarse como el embrión de las primeras sociedades agrarias y en algunas ocasiones ganaderas, se fueron estableciendo incipientes formas de auxilio colectivo, ante una serie de contingencias relacionadas con los aspectos sociales, que incluían las enfermedades o los accidentes derivados de la propia actividad laboral.

El carácter muchas veces religioso de estas asociaciones, permitió su permanencia en el tiempo, manteniéndose incluso frente a la aparición en el siglo XVI de las hermandades de socorro, o al establecimiento de los Montepíos en el siglo XVIII, siendo la base sobre la que se asentó hasta el siglo XIX una forma de mutualismo obrero de previsión social, que conservó unas características especiales y diferenciadas de lo que posteriormente fue el mutualismo industrial.

A finales del siglo XIX y al amparo de la Ley General de Asociaciones de 1887, aparecieron las primeras asociaciones de agricultores y ganaderos, las denominadas Cámaras Agrícolas Oficiales, reforzando aún más la posición patronal, frente a la estructura no oficial de las formas tradicionales de asociacionismo obrero, todo ello en un momento, en el que los grandes cambios sociales que trajo consigo la Revolución Industrial provocaron, de una manera brusca, grandes alteraciones en las formas de producción en el ámbito rural, que afectaron de un modo especialmente negativo a los trabajadores del campo.

En este contexto se publica la Ley “*Dato*” que, inexplicablemente, dejaba a la mayor parte de los trabajadores agrarios, fuera de los avances legislativos que afectaron al conjunto de los sectores de producción. Así, el artículo 3 de esta Ley, referido a las industrias ó trabajos que dan lugar á responsabilidad del patrono, solamente se incluyen en su apartado 7º “*las faenas agrícolas y forestales donde se hace uso de algún motor que accione por medio de una fuerza distinta á la del hombre*”. Asimismo se especifica textualmente que “*En estos trabajos, la responsabilidad del patrono existirá sólo con respecto al personal expuesto al peligro de las máquinas*”.

La exclusión que hace la Ley de todas las actividades en las que no se utilice maquinaria era a todas luces injustificable, dado que los niveles de riesgos que afrontaban en el resto de actividades los trabajadores agrarios, eran los mismos o superiores a los del sector industrial, por lo que no existían bases objetivas, tanto técnicas como jurídicas, que avalasen esta decisión. Por lo tanto, esta postura sólo podría explicarse, por el especial interés de los propietarios por mantener en lo posible el “*status quo*” tradicional, así como por las carencias culturales de los trabajadores y no sólo en cuanto a la utilización de la nueva maquinaria y de los nuevos procedimiento de trabajo, sino también en lo que se refiere a su toma de conciencia como trabajadores, lo que motivó que este sector nunca estuviese unido a las presiones reivindicativas, ni a los acontecimientos que fueron desarrollándose en las zonas industriales, cuyas presiones sociales fueron el motor de los grandes cambios producidos en esa época.

Todo ello unido, pudiera ser la causa por la que, cuando desde la Administración se llevaron a cabo las primeras reformas dirigidas a afrontar la “*cuestión social*”, el sector

agrario quedó excluido de estas iniciativas y prácticamente desprotegido. La gravedad de la situación se acentúa si se tiene en cuenta, que la Ley de Seguros de 1908 excluyó expresamente de su ámbito de aplicación, a Entidades tales como los Montepíos o las Sociedades de Socorros Mutuos y en general a las sociedades constituidas con carácter exclusivamente benéfico, quedando también excluidas, además, determinadas asociaciones mutualistas, tal como recoge en su libro Francisco Javier Tirado Suárez⁶⁰⁶. Esta situación se mantuvo hasta que en la primera república, en el año 1931, se implanta con carácter obligatorio el seguro de accidentes de trabajo en la agricultura⁶⁰⁷, lo que dio lugar al establecimiento de las primeras Mutuas Patronales en este sector y se firmaron en ese mismo año y en el siguiente dos Convenios de la OIT⁶⁰⁸, uno sobre la indemnización por accidentes del trabajo en la agricultura y un segundo sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas.

Posteriormente, las iniciativas llevadas a cabo en los inicios de la dictadura del general Franco sobre el sector agrario, considerado en su momento especialmente estratégico, llevaron a establecer una serie de disposiciones centradas fundamentalmente en el terreno económico y de producción, con un carácter eminentemente intervencionista y de control por parte del régimen, que en mucho menor nivel fueron acompañadas de algunos aspectos sociales. Así, se crearon las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos en el año 1940 y paralelamente se dispusieron una serie de medidas que afectaron de una u otra forma a la población rural, tales como la Ley de 1938⁶⁰⁹, por la que se crean los subsidios familiares o la Ley de 1939⁶¹⁰, por la que se establece el subsidio de vejez.

No obstante no es hasta el año 1943, cuando se reconocen de forma efectiva los derechos de subsidio familiar y de vejez en el sector, con la instauración de Régimen Especial de Seguridad Social Agraria⁶¹¹, aunque esta Norma obviaba cualquier

606- Ley ordenadora del seguro privado: exposición y crítica: Autor Dr. Francisco Javier Tirado Suárez- Profesor Titular de Derecho Mercantil y del Derecho del Seguro Privado, de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. Servicio de publicaciones de la Universidad de Sevilla-1984- I.B.S.N.:84-7405-301-3.

607- Decreto de 12 de junio de 1931, elevado a Ley en 9 de septiembre siguiente y su Reglamento de 25 de agosto del mismo año, así como los preceptos correspondientes del texto refundido de 8 de octubre de 1932.

608- Convenio Nº 12 de la OIT de 12 de noviembre de 1921, sobre la indemnización por accidentes del trabajo (agricultura). Ratificado por Decreto 9.5.1931 (Gaceta 11/05/1931) y Convenio Nº 25 de la OIT de 15 de junio de 1927, sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores agrícolas. Ratificado por Ley 8.4.1932 (Gaceta 14/04/1932).

609- Subsidio familiar: Ley del 18 de julio de 1938, Reglamento del 20 de octubre de 1938 y demás disposiciones complementarias. Subsidio al combatiente: Decreto y Reglamento, texto refundido 15 abril 1939.

610- Ley de 1 de septiembre de 1939, por la que se establece el subsidio de vejez.

611- Ley de 10 de febrero de 1943, por la que se instauró el Régimen Especial de la Seguridad Social Agraria.

derecho asistencial por enfermedad o accidente de trabajo y en la práctica sólo afectaba a los trabajadores por cuenta ajena, dado que aunque incluía un procedimiento, por el cual los trabajadores autónomos podrían afiliarse a este régimen agrupados de forma colectiva, en la práctica nunca se llevó a cabo.

Es importante tener en cuenta los aspectos coyunturales de este periodo histórico, para poder entender el proceso evolutivo de un sector, que abarcaba desde a los grandes terratenientes, hasta los pequeños agricultores y ganaderos, los trabajadores por cuenta propia, los trabajadores por cuenta ajena cuya relación con el contratante conllevaba una cierta continuidad, y por último los trabajadores eventuales y los temporeros o jornaleros empleados en actividades cíclicas. El sector estaba tradicionalmente dominado por los grandes terratenientes y por los grandes propietarios de las instalaciones rurales, dominio que se hizo mucho más pronunciado en este momento, debido a las conexiones políticas derivadas de la guerra civil, trasladándose de manera muy notable al control de las cámaras y de las hermandades agrícolas.

Asimismo es importante conocer como fueron evolucionando estas asociaciones patronales, dado que su consolidación era uno de los factores que más dificultaba la implantación del sistema y por esta razón se incluye en el análisis recogido en presente punto. Debe tenerse en cuenta que, como es lógico, cualquier modelo de aseguramiento está basado en la planificación de unas cuotas que lo hagan viable, en este caso en las aportaciones que debían hacer los patronos y también, aunque en menor medida, los trabajadores.

Sin entrar en la profundidad que requeriría un aspecto tan complejo, en este caso aparecen una serie de factores, que dificultaban enormemente la consolidación del aseguramiento en el medio rural. Así, a la resistencia de la patronal por aceptar las cuotas que les correspondían como las condiciones de pago, se añadía la enorme dificultad y complejidad de contabilizar los periodos de trabajo objeto de cotización y por último la parquedad de los salarios, hacía que también las cotizaciones aportadas por los trabajadores fuesen muy pequeñas, lo que daba lugar a una financiación a todas luces insuficiente⁶¹².

⁶¹²- Ver el trabajo "La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista", de Margarita Vilar Rodríguez (Profesora de la Facultad de de Economía e Empresa de la Universidad de A Coruña) y Jerònia Pons Pons (Doctora en Historia y Profesora Titular del Área de Conocimiento: Historia e Instituciones Económicas de la Universidad de Sevilla.).

Este es el contexto en el que, en el año 1942, se instaura en España el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE)⁶¹³. No obstante el establecimiento de este seguro, que recordemos tenía un carácter obligatorio, tampoco en esta ocasión tuvo una repercusión especial en los trabajadores del campo, a pesar de que la Ley que lo constituía iba dirigida a proteger a los trabajadores especialmente débiles o con unas rentas por debajo de unos límites establecidos, aspectos incluidos de lleno en las características de estos trabajadores.

Posteriormente se publicó en el año 1945 el Fuero de los Españoles, que recogía en su artículo 28 *“la seguridad del amparo ante el infortunio”* en los casos de accidentes de trabajo a todos los españoles, entre otros derechos⁶¹⁴, sin embargo esta declaración de principios tardó todavía mucho tiempo en tener alguna repercusión en el medio rural.

Más adelante, en el año 1947, desde la Administración del Estado se plantea la necesidad de ordenar la organización patronal en el sector, fusionando las Cámaras Agrícolas Oficiales, que permanecían operativas junto con las Hermandades Sindicales de Labradores y Ganaderos, resultado de lo cual fue la creación de las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias (C.O.S.A.). De esta manera las Cámaras Agrarias se consolidaron, como el más alto escalón de la pirámide sindical del franquismo en el medio rural y por lo tanto como el elemento controlador del régimen.

Durante todo este proceso, el régimen agrario permaneció independiente del régimen industrial, en todo lo referente a los aspectos de previsión social, hasta que en el año 1956 se produjo su unificación⁶¹⁵. A partir de ese momento comenzaron a aplicarse a todos los trabajadores agrícolas, a efectos de reparación de los accidentes laborales, las mismas disposiciones que regían para la reparación de los accidentes de trabajo en la industria. Debe tenerse en cuenta que los trabajadores fijos del sector agrario, en la práctica, no tuvieron acceso al seguro de enfermedad hasta el año 1953⁶¹⁶ y sólo a partir del 1 de abril del año 1958⁶¹⁷ quedaron incluidos los trabajadores eventuales.

Por otra parte cabe indicar, en lo que se refiere a los aspectos preventivo/laborales, que

613- Ley de 14 de diciembre de 1942, por la que se crea el Seguro Obligatorio de Enfermedad (SOE).

614- Fuero de los Españoles de 1945, artículo 28: «El Estado Español garantiza a los trabajadores la seguridad del amparo en el infortunio y les reconoce el derecho a la asistencia en los casos de vejez, muerte, enfermedad, maternidad, accidentes del trabajo, invalidez, paro forzoso y demás riesgos que pueden ser objeto de seguro social»

615- Decreto de 22 de junio de 1956 por el que se aprueba texto refundido de accidentes de trabajo.

616- Decreto-Ley de 23 de julio de 1953, por el que se crea el Régimen Especial de los seguros agropecuarios.

617- Decreto de 18 de octubre de 1957 y Orden de 30 de marzo de 1958, por la que se desarrolla el Decreto de 18 de octubre último, sobre extensión del mismo a los trabajadores agropecuarios calificados como eventuales en el Censo Laboral Agrícola.

la incidencia del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1940 en el sector agrario fue mínima, dado que su afectación era cuanto menos difusa.

La Norma recogía en su artículo 1º, que “...están sometidos a este Reglamento, las industrias o trabajos afectados por la legislación de accidentes de trabajo...”, por lo que, en principio sólo era de aplicación a los trabajadores que utilizaban maquinaria en el desarrollo de su cometido.

Por otra parte, el retraso hasta el año 1956 de la equiparación del sector agrario al industrial, a los efectos de reparación de los accidentes laborales, hizo que las maneras y usos tradicionales de afrontar los métodos y formas de trabajo, muy enraizadas en la cultura laboral del sector agrario, se mantuviesen durante mucho tiempo, aún después de esta equiparación.

En este mismo año se crea el Servicio Nacional de Seguridad Agraria, dependiente de la Dirección General de Previsión y posteriormente en el año 1959 se crea la Mutualidad Nacional de Previsión Agraria (MNPA). Estas iniciativas que contaban con la colaboración de las asociaciones patronales, dieron un cierto carácter de estabilidad al sistema. En este sentido cabe decir, que en el año 1957 las asociaciones patronales rurales adquieren el papel de Entidades Colaboradoras del Instituto Nacional de Previsión (INP)⁶¹⁸, por lo que a partir del año 1959 gestionaron oficialmente, aunque bajo la supervisión del INP, tanto la tramitación de las afiliaciones como el control de las cuotas de la MNPA, lo que les confirió un poder y una importancia añadidos. Posteriormente, la organización patronal del sector continuó modificándose, de manera que en el año 1972 se creó Hermandad Sindical Nacional de Labradores y Ganaderos, que mantuvo esta estructura hasta el año 1977, cuando se crearon las Cámaras Agrarias Locales y Provinciales⁶¹⁹.

Con la entrada en vigor de la Ley de Bases de la Seguridad Social, en el año 1966, se produce una nueva modificación del régimen de Seguridad Social en el campo, y se establece el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS)⁶²⁰. Uno de los aspectos más importantes de esta nueva iniciativa, fue el de hacer frente a la necesidad de equiparar el grado de protección social de los trabajadores del medio rural, al que

618- Orden de 31 de mayo de 1957, por la que las Cámaras Oficiales Sindicales Agrarias (C.O.S.A.), pasan a ser organismos colaboradores del INP con el fin de gestionar las afiliaciones y cotizaciones de los seguros sociales cubiertos por la MNPA.

619- Real Decreto 1336/1977, de 2 de junio desarrollado y perfeccionado por el Real Decreto 320/1978, de 17 de febrero, por el que se crean las Cámaras Agrarias como corporaciones de derecho público amparadas por la Ley y reconocidas por el Estado.

620- Ley 38/1966 de 31 de mayo que establece el Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS).

disfrutaban los trabajadores de los sectores industriales y de servicios, con el compromiso por parte del Estado, de aportar las subvenciones necesarias que facilitasen la estabilidad del sistema.

De esta manera, a partir del año 1966 los trabajadores del sector agrario por cuenta ajena, dispusieron de una cobertura que comprendía la asistencia sanitaria y farmacéutica, tanto en los casos de enfermedad común como en los de accidentes de trabajo, incluyendo asimismo a sus familiares y beneficiarios directos.

No obstante, los trabajadores por cuenta propia debieron esperar hasta el año 1969, para disponer de una protección más limitada, dado que sólo abarcaba la hospitalización en caso de intervención quirúrgica del trabajador y de sus beneficiarios, y la asistencia a la maternidad de las trabajadoras y de las esposas de los asegurados.

En otro orden de cosas cabe decir, que uno de los problemas más importantes que fueron afectando a la viabilidad del REASS, fue que, a su amparo, se produjeron innumerables casos de fraude, debido tanto a las bajas cotizaciones que se aportaban, como a la contabilización de las jornadas reales de trabajo, que era el procedimiento por el que se justificaba la adhesión de los trabajadores a este régimen especial. Con el paso del tiempo se evidenció, que los sistemas de control establecidos facilitaban la posibilidad de declaraciones falsas. Así, se fueron detectando innumerables adscripciones como trabajadores por cuenta propia de titulares de pequeñas explotaciones, cuando en realidad lo eran de grandes explotaciones, o de familiares, allegados, amigos, etc., a los que se le contabilizaban un número de jornadas que poco o nada tenían que ver con la realidad, lo que condujo a un constante cuestionamiento del sistema.

En el año 1971 España ratifica el Convenio C.129 de la OIT⁶²¹ del año 1969, sobre la Inspección de Trabajo en la agricultura y asimismo se publica la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, que supuso, como ya se ha indicado con anterioridad en el punto 2.8 del capítulo 3, un cambio considerable en el empleo de los conceptos Preventivo-Laborales en España. Esta nueva Norma era de aplicación a las personas comprendidas en el ámbito del sistema de la Seguridad Social, tal como se recoge en su artículo 1, ampliándolo aún más con carácter general, sobre los riesgos profesionales que pudieran afectar a las personas comprendidas en el medio laboral,

⁶²¹- Convenio C.129 de la OIT de 25 de junio de 1969, sobre la Inspección del Trabajo (agricultura). Ginebra, 53ª reunión. Ratificado por Instrumento de 11.3.1971 (Jef. Est., BOE 25.5.1972).

sobre las que no concurra la condición de empresario o de trabajador, tal como se recogía en su artículo 12.

No obstante, la falta de una reglamentación específica para el sector agrario, unido a que continuaban permaneciendo los mismos usos y maneras a la hora de afrontar los métodos y formas de trabajo, hicieron que la mejora preventiva en las condiciones de trabajo en este sector, continuasen alejadas de los estándares que poco a poco fueron alcanzando otros sectores productivos. Posteriormente en el año 1996, se publica la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y con ella finaliza, o al menos ha debido finalizar, un período de indefinición, en muchos casos irreal e interesada, de la aplicación de los conceptos preventivos en el sector agrario, dado que esta Ley, que recordemos es una transposición casi literal de la Directiva “Marco” Europea 89/391/CEE, tiene un carácter general, salvo algunas excepciones muy concretas, entre las que no se encuentra ninguna de las actividades desarrolladas en el sector agrario y por lo tanto es de total aplicación a este sector, en igualdad de condiciones con el resto de los sectores productivos.

Para finalizar cabe decir, en lo que se refiere a los aspectos organizativos y de previsión social en el sector agrario, que pese a los importantes problemas que fueron afectando a la viabilidad del REASS, citados con anterioridad, esta estructura perduró hasta el 1 de enero de 2008, cuando por Ley⁶²² se produjo la integración de los trabajadores por cuenta propia del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social (REASS), en el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Trabajadores por Cuenta Propia o Autónomos, de manera que a partir de este momento en este Régimen sólo quedaron incluidos los trabajadores por cuenta ajena y que su desaparición definitiva se produjo en el año 2011, cuando por Ley⁶²³ se decidió su integración en el Régimen General de la Seguridad Social, cerrando de esta forma un ciclo de más de 100 años, en los que el sector agrario estuvo en mayor o menor medida discriminado con respecto al resto de los sectores productivos. Por lo tanto, en la actualidad el sector agrario se encuentra integrado en el Régimen General de la Seguridad Social, con las particularidades indicadas a lo largo de este punto, y en lo que se refiere a los aspectos preventivos, su actividad queda incluida en el conjunto de Leyes y Normas que regulan los mandatos Preventivo-Laborales en nuestro país.

622- La Ley 18/2007, de 4 de Julio, por la que se crea el Sistema Especial para trabajadores por Cuenta propia agrarios., con efectos de 1 de enero de 2008.

623- Ley 28/2011, de 22 de septiembre, por la que se procede a la integración del Régimen Especial Agrario de la Seguridad Social en el Régimen General de la Seguridad Social.

Aprobada la Constitución Española de 1978, se reconocen al sector agrario todas sus libertades y derechos, incluidos los que se refieren a su capacidad de asociación y gestión, aprobándose para las Cámaras un nuevo régimen económico⁶²⁴. Esta situación se mantuvo hasta que más adelante se produce el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas, momento en el que cada Autonomía establece un marco específico para este sector, dentro de su ámbito territorial.

En el año 1986 se aprueba la Ley que establece las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias⁶²⁵, con el único motivo de operar como un límite para las Comunidades Autónomas, dentro de las competencias que el artículo 149.1.18.^a de la Constitución Española otorga al Estado, en el sentido de establecer las bases del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas, por lo que la Ley mantenía un cierto carácter regulador sobre este sector.

Esta situación se mantuvo hasta que en el año 2005, en el que se deroga la Ley del año 1986⁶²⁶ y se elimina la regulación estatal, aunque esta decisión no implicó la supresión directa de las Cámaras, dejando esta cuestión dentro del marco de decisión que corresponde a las Comunidades Autónomas.

3. Sector de la minería:

Hasta el siglo XIX, los trabajos relacionados con la actividad minera carecían prácticamente de Normas específicas y, en aquellos casos en los que existían, se trataba más de directrices dirigidas a evitar responsabilidades judiciales para los dirigentes de las compañías mineras o para sus mandos, o a establecer medidas de control y disciplinarias sobre los trabajadores, que de medidas relacionadas con aspectos preventivos.

El proceso regulador se inicia en 1825, año en el que se publica la primera Ley de Minas⁶²⁷ contemporánea, basada en las Ordenanzas de Felipe II del año 1584. El objetivo de esta Ley era el de regular el conjunto de la actividad minera, e iba dirigida especialmente a los aspectos administrativos y de concesión de las explotaciones.

624- Real Decreto 2474/1979, de 14 de septiembre, sobre régimen económico de las Cámaras Agrarias.

625- Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las Bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias. (Vigente hasta el 31 de octubre de 2005).

626- Ley 18/2005, de 30 de septiembre, por la que se deroga la Ley 23/1986, de 24 de diciembre, por la que se establecen las bases del Régimen Jurídico de las Cámaras Agrarias.

627- Primera Ley de Minas contemporánea: Real Decreto -Ley de 4 de julio de 1925.

No obstante, debido al gran número de accidentes y de enfermedades que esta actividad seguía llevando aparejada, en la segunda mitad del siglo XIX se producen las primeras iniciativas encaminadas a intentar poner remedio a esta situación, estableciendo mecanismos de control y de inspección.

En este sentido, la actividad minera fue contando a lo largo del tiempo con un tratamiento específico y singular, que se inicia formalmente con las disposiciones legislativas de los años 1859⁶²⁸ y 1868⁶²⁹, que incluyeron las primeras iniciativas para el establecimiento de un Reglamento de Policía Minera, en el que se debían consignar los derechos y deberes de los mineros, así como las atribuciones de la Administración y, muy singularmente, los preceptos de Seguridad, Salubridad e Higiene a los que habrían de estar sujetas todas las minas.

No obstante, no es hasta el año 1881 cuando el Ministerio de Fomento tomó una decisión en este sentido, ordenando a la Junta Superior Facultativa de Minería, que diseñase un proyecto de Reglamento⁶³⁰, que posteriormente fue aprobado y publicado por este Ministerio en el año 1897.

En el citado Reglamento se establecieron las prescripciones de Policía y Seguridad en las explotaciones mineras y se recogieron cuestiones generales y específicas, referentes a la Seguridad y Salud de los Trabajadores, y a las formas de trabajo y de protección, incluyendo tanto las referidas a las propias instalaciones mineras, como a los talleres, fábricas y motores relativos a la industria minero-metalúrgica, y a los sectores de actividad relacionados con esta actividad, en tanto que pudiera considerarse que concurrían los mismos riesgos.

En otro orden de cosas, el Reglamento recogía la obligación de notificar los siniestros y los accidentes, y la prohibición de la entrada al interior de las minas de mujeres y de menores de doce años, aplicando la Ley “*Benot*” en lo que se refiere a la duración de la jornada laboral de los menores de diez y siete años, entre otras muchas materias.

628- Ley de minas de 6 de julio de 1859.

629- Decreto -Ley sobre minería de 29 de diciembre de 1868: Iniciativa legislativa que tuvo un carácter eminentemente liberal, promulgada según la filosofía de la época, por el Gobierno surgido de la revolución de 1868, conocida por la “*Gloriosa*” o “*Septembrina*”, que a pesar de tener solamente 33 artículos, fue una de las Normas más influyentes y determinantes para el desarrollo de la minería en España, a partir de la cual se concretó y modernizó el progreso minero en nuestro país, dejando atrás una época de viejas y anticuadas estructuras y formas de trabajo.

630- Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897 (Ministerio de Fomento), desarrollado por la Instrucción de 10 de marzo de 1898, tanto en los aspectos referentes a su funcionamiento y a su financiación, como a la organización administrativa de las funciones de inspección.

Asimismo el Reglamento incluía un aspecto de enorme importancia, como es el referido a aquellos casos en los que se detectase un “*Peligro Inminente*”⁶³¹.

Como puede observarse, se trataba de un intento serio de normalizar y controlar, desde el punto de vista preventivo, la actividad minera, que hasta entonces había tenido un tratamiento errático. No obstante, la situación real de este sector, invadido por una rémora de intereses y de costumbres, que afectaban desde a las formas y métodos de trabajo, hasta la situación social de los mineros y de sus familias, entre otros muchos factores, hizo muy difícil la implantación, desde sus orígenes, del cumplimiento de los contenidos de este Reglamento, por lo que su incidencia sobre los altos niveles de siniestralidad fue escasa. Todo ello a pesar de la publicación de la Ley “*Dato*” en el año 1900, dado que, aunque este sector quedó incluido específicamente en el ámbito de esta Ley, su aplicación desde sus inicios estuvo acompañada de los mismos males mencionados con anterioridad.

En estas condiciones, el Ministerio de Gobernación encargó al Instituto de Reformas Sociales (IRS) un estudio de la situación. La consecuencia directa fue la publicación por el Ministerio de Fomento de un nuevo Reglamento de Policía Minera⁶³², en el mes de enero del año 1910, que tuvo un carácter provisional y que posteriormente tuvo que ser complementado por otro Real Decreto del mismo Ministerio, publicado en el mes de diciembre del mismo año, que creaba un “*Servicio Especial de Policía Minera*”⁶³³ en los distritos mineros de primera clase. No obstante debe destacarse, que en este caso se incluía una novedad importante, como era la asignación de partidas presupuestarias para este cometido.

El carácter provisional de este Reglamento se extendió hasta el año 1934, en el que se publica un nuevo Reglamento de Policía Minera⁶³⁴, que recogió las Normas específicas a las que debían ajustarse las instalaciones mineras y las industrias relacionadas con la minería. Este Reglamento, basado en una propuesta realizada por el Consejo de Minería y en los trabajos llevados a cabo por una comisión designada por una Orden Ministerial de 2 de Julio del año 1931, perseguía tener un carácter más permanente

631- Artículo 14 del Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897.

632- Real Decreto del Ministerio de Fomento de 28 de enero de 1910, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Minera.

633- Real Decreto del Ministerio de Fomento de 16 de diciembre de 1910, por el que se aprueba el Servicio Especial de Policía Minera.

634- Decreto 23 agosto 1934. Minas, por el que se aprueba el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica.

para la minería y para las industrias derivadas, y tenía como finalidad recoger tanto los progresos que en la técnica minera fueron introduciendo los adelantos científicos, como las necesidades puestas en evidencia, en la intensa reforma de la legislación social realizada desde el año 1910.

El Reglamento que a lo largo de los años fue ampliándose y sufriendo distintas modificaciones⁶³⁵, prolongó su vigencia hasta 1985, año en el que teniendo en cuenta, como en ocasiones anteriores,

“...los continuos progresos que en la técnica minera se han ido produciendo y el extraordinario desarrollo alcanzado en los últimos tiempos en la maquinaria utilizada en las explotaciones...”,

como la necesidad de establecer unos criterios básicos mínimos de aplicación directa a todo el territorio nacional, motivados por la distribución de competencias derivadas tanto de la Constitución como en los diferentes Estatutos de Autonomía, se publica el *“Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera”*⁶³⁶.

Por otra parte cabe recordar, que en el año 1944 ya se había aprobado la *“Nueva Ley de Minas”*⁶³⁷, modificada muy posteriormente por la *“Ley de Minas”* del año 1973⁶³⁸, que en el año 1978 se aprobó el *“Reglamento General para el Régimen de la Minería”*⁶³⁹ y que en el año 1983, se aprobó un nuevo el *“Estatuto del Minero”*⁶⁴⁰. Asimismo, durante este período España ratificó distintos Convenios de la OIT, como el relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas en el año 1958⁶⁴¹ (actualmente no se encuentra en vigor), o los relativos a la edad mínima (trabajo subterráneo)⁶⁴² y al Examen Médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos en el año 1971⁶⁴³ (todos ellos en vigor).

635- Disposiciones complementarias y modificaciones del Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Decreto 23 agosto 1934); Decreto 2540/1960, de 22 de diciembre, ventilación en las minas; Decreto 1466/1962, de 22 de junio, sobre explosivos; Decreto 416/1964, de 6 de febrero, sobre instalaciones eléctricas en minería y Decreto 2991/1967, de 14 de diciembre, sobre ventilación de locomotoras de combustión interna.

636- Reglamento General de Normas básicas de seguridad minera: RD 863/1985, de 2 de abril, rectificado por corrección de errores («B.O.E.» 18 diciembre).

637- Nueva Ley de minas de 19 de julio de 1944.

638- Ley 22/1973, de 21 de julio, de Minas.

639- Real Decreto 2857/1978 de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería.

640- Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre por el que se aprueba el Estatuto del Minero.

641- Convenio C.045 de la OIT, relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, de 21 de junio de 1935. Ratificado por Instrumento de 12.6.1958 (Jef. Est., BOE 21.8.1959). No está en vigor. Denunciado el 14 abril 2008.

642- Convenio C.123 de la OIT, relativo a la edad mínima de admisión al trabajo subterráneo en las minas, de 22 de junio de 1965. Ratificado por Instrumento de 26.10.1967 (Jef. Est., BOE 04.12.1968)

643- Convenio C.124 de la OIT, relativo al examen Médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos, de 23 de junio de 1965. Ratificado por Instrumento de 26.11.1971 (Jef. Est., BOE 30.11.1972).

El nuevo Reglamento General de Normas básicas de seguridad minera, cuyo desarrollo se subordinó a la confección y publicación por el Ministerio de Industria y Energía, de un conjunto de las Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC), derogó en toda su integridad el Reglamento de Policía Minera del año 1934 y demás Decretos complementarios, así como *“cuantas Normas de igual o inferior rango versen sobre seguridad minera y sean contrarias a lo establecido en el Reglamento”*. Fruto de este mandato, el Ministerio de Industria y Energía, publicó un total de setenta y tres ITC's, algunas de las cuales fueron modificadas posteriormente, afrontando asimismo los trabajos para la elaboración de un nuevo Reglamento de Explosivos.

Debe indicarse, que este nuevo y último Reglamento tuvo como misión establecer unas *“reglas generales mínimas de seguridad”*, a las que tendrían que atenerse las explotaciones de minas, canteras, salinas marítimas, aguas subterráneas, recursos geotérmicos, depósitos subterráneos naturales o artificiales, sondeos, excavaciones a cielo abierto o subterráneas, siempre que en cualquiera de los trabajos citados se requiriese la aplicación de la *“técnica minera”* o el uso de explosivos, y los establecimientos de beneficio de recursos geológicos en general, en los que se aplicasen *“técnicas mineras”*, siendo el referente normativo hasta la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Esta Ley que entró en vigor al año siguiente, dio un tratamiento específico al sector de la minería. Así en su disposición derogatoria única, establece que:

“...no afecta a la vigencia de las disposiciones especiales sobre Prevención de Riesgos Profesionales en las explotaciones mineras, contenidas en el capítulo IV del Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Estatuto del Minero, y en sus Normas de desarrollo, así como las del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, y el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril, por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y sus disposiciones complementarias”,

no obstante si es de aplicación en el resto de sus contenidos. Por último, a todo lo anterior debe unirse, la ratificación por España en el año 1997, de un nuevo e importante Convenio⁶⁴⁴ de la OIT, sobre Seguridad y Salud en las Minas, y la

644- Convenio C.176 de la OIT sobre Seguridad y Salud en las Minas, de 22 de junio 1995. Ratificado por Instrumento de 24.4.1997 (Jef. Est., BOE 28.1.1999).

publicación el mismo año de un Real Decreto⁶⁴⁵ sobre disposiciones mínimas de Seguridad y la Salud en las actividades mineras, que traspone una Directiva⁶⁴⁶ europea sobre seguridad y de Salud de los Trabajadores, en las industrias extractivas a cielo abierto o subterráneas, siendo este el marco en el que se desenvuelve en la actualidad este sector.

4. Sector de la construcción:

Es evidente que la realización de obras de construcción a lo largo de la historia, es una actividad que ha estado íntimamente unida al desarrollo del ser humano, siendo el mecanismo más importante a través del cual ha transformado su entorno físico, adaptándolo a sus propias necesidades y a la propia concepción que del mundo ha ido teniendo en cada momento, dejando constancia expresa de este hecho en los lugares donde ha ido asentándose. Las distintas obras llevadas a cabo, no sólo han ido dirigidas al simple hecho de cubrir una serie de necesidades básicas, como puedan ser la construcción viviendas, de vías de comunicación, de monumentos, etc., sino que en su realización han quedado reflejados elementos esenciales e identificativos de cada cultura, tales como las relaciones de convivencia, las costumbres, el arte, las formas de manifestar y de ejercer el poder y/o el hecho religioso, entre otros muchos.

No obstante, la realización de esta actividad ha ido acompañada de una serie de riesgos que, desde el inicio de la historia, con enorme frecuencia y como ya se ha recogido en capítulos anteriores, se han traducido en accidentes de trabajo o en enfermedades profesionales con importantes repercusiones sociales, debiendo indicarse, que la consideración y la toma de conciencia de las consecuencias derivadas de estos hechos, muy presentes hoy en día, han estado permanentemente sometidas a los mismos intereses culturales, económicos y políticos, que han afectado al conjunto del proceso evolutivo de la actividad laboral.

En lo que se refiere al ámbito español, ya a partir del siglo XVI aparecen algunos ejemplos de iniciativas, relacionadas específicamente las condiciones laborales en la construcción, tales como la creación por el Rey Felipe II de un hospital destinado a la atención de los trabajadores heridos o enfermos, que participaban en las obras de

645- Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la Seguridad y la Salud de los Trabajadores en las actividades mineras.

646- Directiva 92/104/CEE del Consejo, de 3 de diciembre de 1992, relativa a las disposiciones mínimas destinadas a mejorar la protección en materia de seguridad y de Salud de los Trabajadores de las industria extractivas a cielo abierto o subterráneas. (Duodécima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

El Escorial, o el edicto promulgado por el Rey Carlos III⁶⁴⁷, en el siglo XVIII, sobre el modo seguro de formar andamios en las obras públicas, que posteriormente fue trasladado al texto publicado en el siglo XIX, denominado “*Novísima Recopilación de las Leyes de España*”⁶⁴⁸, por orden del Rey Carlos IV.

No obstante, a pesar del gran número de accidentes que tradicionalmente ha llevado aparejada esta actividad, salvo algunos aspectos generales como los derivados de la Ley “*Dato*” del año 1900, del fuero del trabajo del año 1938 o del Reglamento de Seguridad e Higiene del año 1940 entre otros, y algunos más concretos como el establecimiento del descanso dominical para esta actividad en el año 1919 o la implantación de la renta vitalicia en el año 1924 en este sector, con gran resistencia por parte de la patronal, no tuvo una reglamentación específica a lo largo de todos estos años.

Por otra parte, la preocupación por la siniestralidad laboral en el sector de la construcción durante este tiempo, parecía centrarse casi exclusivamente en los accidentes ocurridos por la utilización de andamios, preocupación que como se ha indicado con anterioridad data del reinado de Carlos III. Siguiendo esta misma tendencia, en el año 1916 entraron en vigor varios Decretos sobre la seguridad en andamios y posteriormente, en el año 1940, con la publicación del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo⁶⁴⁹, vuelve a recogerse, aunque de una manera más pormenorizada, un conjunto de Normas específicas sobre instalación y utilización de estos elementos de trabajo⁶⁵⁰.

No obstante cabe decir, que dado el carácter general y extenso de este Reglamento, una parte muy importante del amplio conjunto de Normas preventivas que contenía, dirigidas al conjunto de la actividad laboral, afectaban asimismo al sector de la construcción, tales como las referidas a los trabajos peligrosos, a la utilización de

647- Edicto del Rey Carlos III de 3 de diciembre de 1778, por el que se ordena a los Jueces la investigación de los accidentes sufridos por los albañiles tanto en los trabajos relacionados con la Corte, como privados.

648- *Novísima Recopilación de las Leyes de España*, dividida en XII libros: “*En que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1567, reimpressa últimamente en el de 1775, y se incorporan las pragmáticas, células, Decretos, órdenes y Resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el de 1804.*”: Libro III (del Rey y de su Casa Real y Corte), título XIX (de la policía de la corte), Ley V (modo de formar los andamios en las obras públicas y privadas de la corte, para evitar las desgracias y muertes de operarios y orden de proceder los Jueces en estos casos). Mandada formar por el Señor Don Carlos IV. Impresa en Madrid en el año 1805.

649- Orden 31 de Enero 1940, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

650- Orden 31 de Enero 1940, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo- Capítulo VII, artículos 66 al 74.

maquinaria y de elementos de transporte y elevación (carretillas, grúas, etc.), a las condiciones higiénicas y de protección en general de las obras o a la presencia de humos o nieblas entre otras muchas. Asimismo, como complemento eficaz de esta normativa cabe citar la publicación en el año 1941, de la Orden⁶⁵¹ que regulaba las Normas para la prevención e indemnización de la neumoconiosis y silicosis.

Posteriormente, en el año 1946, el Ministerio de Trabajo publicó una Orden Ministerial⁶⁵² por la que se reglamentaba cada una de las categorías y funciones en las industrias de la construcción y obras públicas, incluyendo además en su Sección I un capítulo XI, que recogía un grupo de Normas específicas de Seguridad e Higiene. Debe destacarse que, al margen de las medidas preventivas recogidas en el citado capítulo XI, esta reglamentación, que tenía un objetivo esencialmente estructural y operativo, desde el punto de vista preventivo tuvo una gran importancia, dado que la definición formal de funciones que contenía permitía, a partir de este momento, determinar los riesgos asociados a cada actividad y consecuentemente establecer tanto las medidas preventivas, como la formación con la que debería contar cada trabajador.

Más adelante, en el año 1952, desde el Ministerio de Trabajo se da un paso de enorme importancia, con la publicación del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas⁶⁵³, que sustituiría a la Sección I capítulo XI de la Orden Ministerial del año 1946, extendiéndose su aplicación a los establecimientos de trabajo del Ministerio del Ejército y del Ministerio del Aire, a través de la publicación de sendas órdenes de ambos Ministerios⁶⁵⁴. La mayor importancia de la publicación de este Reglamento radicaba, en el reconocimiento oficial de la especificidad de la actividad de la construcción, en cuanto a los riesgos que llevaba asociados, que tenían como consecuencia el gran número de accidentes que se derivaban de ella, lo que, desde el punto de vista del Ministerio de Trabajo, justificaba la adopción de medidas de mayor extensión y detalle.

Esta Orden Ministerial se complementó con la publicación, en el año 1957, del Reglamento de Trabajos Prohibidos a Mujeres y Menores⁶⁵⁵, derogando el Decreto de

651- Orden de 7 de marzo de 1941 (M. Trab. B. O. E. 18.3), por la que se establecen las Normas para la prevención e indemnización de la neumoconiosis-silicosis (modificada por el Decreto 792/61 de 13/4/1961 que organizaba el Fondo Compensador del Seguro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales y la Orden de 9/6/1962 que lo reglamentaba.

652- Orden de 3 de abril de 1946, del Ministerio de Trabajo, por la que se aprueba la reglamentación de trabajo en las industrias de la construcción y obras públicas -

653- O.M. de 20 de Mayo de 1952, por la que se aprueba el Reglamento de Seguridad de la Construcción.

654- Orden de 10 de junio de 1952 (Mº. Ejército D. O. núm. 145) y Orden de 10 de octubre de 1952 (Mº. Aire, B. O. Aire, núm. 120).

655- Decreto de 26 de julio de 1957, por el que se regulan los trabajos prohibidos a la mujer y a los menores. En vigor el 26-08-1957.

25 de enero de 1908 y demás disposiciones posteriores, en el que al margen de las consideraciones que se hacen de este grupo de trabajadores, propias de la mentalidad de la época, se establecen una serie de limitaciones tanto por el sexo y por la edad, como por la actividad a desarrollar y por el tipo de industria que, en lo que se refiere específicamente a las de la construcción, se recogen en un anexo bajo el epígrafe de Grupo IX.

Por otra parte, las prohibiciones recogidas para los trabajos realizados en los distintos grupos de industrias, se extendían asimismo a todo trabajo análogo, cualquiera que fuera el grupo de industria en la que se realizase, obligando además al empresario, salvo en los casos que pudiera autorizar la Inspección Provincial de Trabajo, a trasladar a los trabajadores a otro puesto de trabajo no incluido en las prohibiciones recogidas, dentro de la misma empresa, sin que ello representase perjuicio económico ni de ninguna otra clase para los trabajadores afectados.

En los años posteriores y hasta el año 1971, el grueso del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas del año 1952 mantuvo su vigencia, al tiempo que fue sufriendo distintas adaptaciones o modificaciones⁶⁵⁶ de alguno de sus artículos. Debe indicarse asimismo, que en el año 1958 España ratifica el Convenio C.062 de la OIT de 23 de junio de 1937⁶⁵⁷, relativo a las prescripciones de seguridad en la industria de la edificación, cuyos contenidos ya se encontraban recogidos en la legislación vigente en ese momento. Asimismo durante este período, se publicó la Ordenanza para las Industrias de Construcción, Vidrio y Cerámica⁶⁵⁸ (en el año 1970), que tenía como principal objetivo la ordenación de las actividades de referencia, especialmente en lo que se refería a los aspectos organizativos y administrativos. Al mismo tiempo, incluía un capítulo XVI, bajo el epígrafe de “*Seguridad e Higiene, Médicos de Empresa*”, en el que entre otros muchos aspectos, se recogían las condiciones en las que deberían constituirse los Comités de Seguridad y Salud, la

656- Modificaciones sufridas por el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas del año 1952:

- Orden del ministerio de trabajo de 10 de diciembre del año 1953, por la que se modifica el artículo 115 referido al uso de cables, cadenas y cuerdas en los aparatos de elevación y transporte.
- Orden del ministerio de trabajo de 10 de diciembre del año 1953, por la que se modifica el artículo 16 referido al uso de cinturón de seguridad y a los anclajes en los trabajos en cubiertas y tejados.
- Orden del ministerio de trabajo de 20 de enero de 1956 (M. Trab. B. O. E. 2.2) por la que se derogan los artículos 100 a 105, por la entrada en vigor del Reglamento de higiene y seguridad en los trabajos realizados en cajones de aire comprimido.

657- Convenio C.062 de la OIT, de 23 de junio de 1937, relativo a las prescripciones de seguridad en la industria de la edificación, ratificado por España el 12 de junio de 1958. (Jefatura del Estado, B. O. E. 20.8.1959).

658- Orden del Ministerio de Trabajo de 28 de agosto de 1970 por la que se aprueba la Ordenanza de Trabajo de la Construcción, Vidrio y Cerámica, modificada por la Orden de 27 de julio de 1973.

creación de la figura del Vigilante de Seguridad y la necesidad de que los trabajadores contasen con los medios preventivos necesarios, de que su formación preventiva fuese acorde con la actividad desarrollada, de analizar los accidentes de trabajo y sus causas y de aportar las recomendaciones necesarias para evitar su repetición entre otros muchos aspectos, que en su conjunto complementaban muy positivamente la normativa vigente hasta esa fecha.

En el año 1971, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, derogó todas las Normas de igual o inferior rango que se opusieran a lo dispuesto en la misma y especialmente el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 31 de enero de 1940, por lo que la anterior normativa bien quedó derogada o bien tuvo que adaptarse al contenido de esta Ordenanza, lo que supuso un esfuerzo de integración del conjunto de la actividad laboral, en lo que se refiere a los contenidos preventivos. No obstante debe indicarse entre otros aspectos, que expresamente mantuvo vigente los artículos 66 al 74 incluidos en el capítulo VII, del Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1940, referido a los andamios y asimismo mantuvo vigente el Reglamento de Seguridad del Trabajo en la Industria de la Construcción del año 1952, así como sus posteriores modificaciones, en todo lo que no se opusiese a esta Ordenanza.

A lo largo de todo este tiempo se hizo evidente, que la industria de la construcción, dada su versatilidad y variedad, participaba directamente de un grupo de riesgos, que podrían considerarse propios de otras actividades, tales como los correspondientes a los trabajos subacuáticos o los riesgos eléctricos, los relacionados con la exposición al amianto⁶⁵⁹, a radiaciones ionizantes⁶⁶⁰ y a otros múltiples contaminantes químicos y físicos, así como los derivados de la utilización de aparatos a presión, de explosivos, de distintos aparatos elevadores o de una enorme variedad de maquinaria entre otros muchos, por lo que la normativa de cada una de estas actividades, necesariamente hubo de ser de aplicación a este sector en aquello que pudiera afectarle. Asimismo se hizo evidente, que era necesario afrontar la prevención desde una perspectiva integral desde el inicio, es decir, gestionando la prevención de los riesgos en las obras desde la fase de proyecto.

659- Convenio OIT C.162, sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, de 24 de junio 1986. Ratificado por Instrumento de 17.7.1990 (Jef. Est., BOE 23.11.1990; rect. 13.2.1991) y Orden de 7 de diciembre de 2001, por la que España transpuso la Directiva Comunitaria 1999/77/CE, por la que se prohíbe el uso y comercialización de todo tipo de amianto y de los productos que lo contengan. Los materiales instalados que contengan amianto solamente podrán ser manipulados por empresas adscritas al RERA (Registro de Empresas con Riesgo al Amianto).

660- Convenio OIT C.115, relativo a la Protección de los Trabajadores contra las radiaciones ionizantes, de 22 de junio de 1960. Ratificado por Instrumento de 28.6.1962 (Jef. Est., BOE 5.6.1967).

En este sentido se publica en el año 1986 un Real Decreto⁶⁶¹, aprobado a propuesta conjunta de los Ministros de Economía y Hacienda, Obras Públicas y Urbanismo y Trabajo y Seguridad Social, por el que se hace obligatoria la inclusión de un Estudio de Seguridad en los proyectos de edificación y obras públicas, en aquellas obras en las que el presupuesto global del proyecto fuese igual o superior a 100.000.000 de pesetas, en aquellos casos en los que se emplease o se tuviera previsto emplear simultáneamente 50 trabajadores o más y en aquellas otras dirigidas a la construcción de túneles, galerías subterráneas y similares.

La importancia que se derivó de la publicación de este Decreto fue enorme, porque introducía una visión preventiva de la que se derivaba un cambio drástico en las formas tradicionales de actuación en el sector, definiendo responsabilidades y estableciendo un conjunto de controles completamente nuevos hasta esa fecha. Por otra parte la norma, además, contenía una serie de aspectos asimismo novedosos que deben destacarse, tales como la obligación de realizar un “*Estudio de Seguridad*”, que consistía en un documento independiente que debía acompañar al proyecto de obra, cuya estructura y contenidos quedaban expresamente definidos en el citado Decreto . La confección de este Estudio corría a cargo del proyectista de la obra y debía estar visado por su colegio profesional junto al resto del proyecto, siendo un documento imprescindible para la concesión de la licencia de obra. Por otra parte el contratista o constructor principal de la obra, debía elaborar un “*Plan de Seguridad e Higiene*”, a la vista del Estudio de Seguridad, de forma previa al inicio de las obras. Este Plan de Seguridad e Higiene se configuraba como un documento de presentación obligatoria, ante la Autoridad encargada de autorizar la apertura del centro de trabajo, debiendo estar presente en la obra a disposición permanente de la Dirección Facultativa, de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y de los Técnicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene.

Otro aspecto de enorme importancia, fue la obligación de que las obras contasen con un libro de incidencias, habitado y facilitado por el Colegio Profesional que hubiera visado el proyecto de ejecución de la obra o, en su caso, por la correspondiente Oficina de Supervisión de Proyectos. Las anotaciones en este libro podrían realizarlas tanto la Dirección Facultativa, como los representantes del Constructor o Contratista principal y

⁶⁶¹- Real Decreto 555/1986, de 21 de febrero, por el que se implanta la obligatoriedad de la inclusión de un Estudio de Seguridad e Higiene en el Trabajo en los proyectos de edificación y obras públicas.

subcontratistas, los Técnicos de los Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene, los miembros del Comité de Seguridad e Higiene en el Trabajo del centro de trabajo, los Vigilantes de Seguridad o los Representantes de los Trabajadores del centro de trabajo si en el mismo no existiera Comité. Estas anotaciones debían realizarse en hojas por cuadruplicado, para entrega y conocimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), de la provincia en que se realiza la obra, y del resto de los agentes indicados con anterioridad como facultados para realizar estas anotaciones.

El impacto que tuvo en el entorno de las empresas constructoras, esta nueva forma de afrontar la gestión de los proyectos de construcción fue considerable, provocando no pocas resistencias que en muchos casos se tradujeron en incumplimientos, a pesar del margen tácito que desde la Administración se dio para conseguir una adaptación progresiva, y de las no pocas iniciativas que se llevaron a cabo desde distintas instancias, entre las que cabe destacar la colaboración de los colegios profesionales, que diseñaron modelos de documentos para confeccionar tanto los Estudios de Seguridad como los Planes de Seguridad e Higiene.

Con el tiempo se evidenciaron algunas carencias, que hacían necesario introducir nuevas modificaciones en la redacción del texto inicial, especialmente en lo que se refería al sujeto encargado de la confección del Estudio de Seguridad y de la aprobación del Plan de Seguridad e Higiene, así como al papel que debería desempeñar en la estructura organizativa de la obra. Así las cosas, en el año 1990 se publicó un nuevo Real Decreto⁶⁶², modificando los artículos 1, 4, 6 y 8 del Real Decreto del año 1986, que contó previamente con un Dictamen de la Comisión Permanente del Consejo de Estado, en sesión celebrada el día 23 de noviembre del año 1989. Asimismo posteriormente hasta 1996, año en el que entró en vigor la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se publicaron sucesivas disposiciones, que directa o indirectamente afectaron al sector

662- Real Decreto 84/1990 de 19 de enero, del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, por el que se da nueva redacción a los artículos 1, 4, 6 y 8 del Real Decreto 555/1986 de 21 de enero y se modifican parcialmente las tarifas de honorarios de los Arquitectos aprobadas por Real Decreto 2512/1997 de 17 de junio y de Aparejadores y Arquitectos Técnicos aprobadas por Real Decreto 314/1979 de 19 de enero.

Resumen de las modificaciones del R.D 555/1986, recogidas en el Dictamen del Consejo de Estado de 23 de noviembre del año 1989 incluidas en el presente Real Decreto:

- Se establece que en los supuestos de obras de arquitectura el Estudio de Seguridad e Higiene será firmado por un Arquitecto Técnico que deberá hacer su seguimiento en obra integrándose, a tal fin, en la correspondiente Dirección Facultativa.
 - Se regula el procedimiento para la aprobación del Plan de Seguridad e Higiene en el Trabajo, previéndose la posibilidad de que la parte social pueda presentar las sugerencias y alternativas que estime oportunas.
 - Se da una nueva redacción al primer párrafo del artículo 6 del Real Decreto 555/1986, introduciendo el requisito de visado del Estudio de Seguridad e Higiene.
 - Se altera el apartado 2 del artículo 8 de la misma disposición, facultando, en circunstancias de riesgo de especial gravedad o urgencia, a disponer la paralización de los tajos o en su caso de la totalidad de la obra.
-

de la construcción⁶⁶³. Al mismo tiempo debe indicarse que previamente, en el año 1988, la OIT adoptó un nuevo Convenio⁶⁶⁴ sobre la construcción, aunque este Convenio hoy en día aún no ha sido ratificado por España.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como ya ha quedado reflejado en el anterior capítulo 6, unida al conjunto de disposiciones posteriores que la complementan, se configuró como el gran instrumento que ha hecho posible, el inicio de un cambio real en la concepción de la Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país y consecuentemente, tuvo una enorme incidencia en un sector como el de la construcción, tan afectado por siniestralidad laboral. Debe indicarse en lo que se refiere a este sector, que el nuevo enfoque preventivo que recoge esta Ley, ha estado íntimamente unido a la posterior publicación del Real Decreto 1627/1997⁶⁶⁵, redactado en atención al artículo 6 de la citada Ley, que establece que deberán ser:

“...las Normas reglamentarias las que fijaran y concretaran los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, a través de Normas mínimas que garanticen la adecuada Protección de los Trabajadores”

y entre éstas se encuentran necesariamente las destinadas a garantizar la Salud y la Seguridad en las obras de construcción. Por otra parte con la publicación de este Real Decreto se cubría otro objetivo importante, como es el de trasponer al Ordenamiento Jurídico español una Directiva Europea⁶⁶⁶, relativa a las disposiciones mínimas de Seguridad y de Salud que deben aplicarse en las obras de construcción.

La redacción del Real Decreto 1627/1997 se apoyó tanto en la citada Directiva, como en la normativa anterior a la que sustituyó, y especialmente en el R.D 555/1986 y en la posterior normativa complementaria, incluyendo al mismo tiempo un conjunto de modificaciones de gran calado entre las que cabe destacar, entre otras muchas, las siguientes:

- La inclusión en su ámbito de aplicación de cualquier obra, pública o privada, en la que se realicen trabajos de construcción o ingeniería civil.

663- Ver Nota Técnica de Prevención NTP 145: Disposiciones legales referentes a Seguridad e Higiene en la Construcción.

664- Convenio OIT C.167, de 20-06-1988, sobre Seguridad y Salud en la construcción.

665- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en las obras de construcción.

666- Directiva 92/57/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1992, relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de Salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles (octava Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

- La relevancia de la figura del “*Promotor*” como elemento sobre el que pivota la responsabilidad de la obra y de la “*Dirección Facultativa*”.
- La consideración de obras con proyecto, sin proyecto y de corta duración.
- La obligación de realizar un “*Estudio de Seguridad y Salud*” en todas las obras que superen los 75.000.000 de pesetas (450.759,08 €) por contrata, rebajando así el límite anterior establecido en 100.000.000 de pesetas, y en aquellas que no lo superen un “*Estudio Básico de Seguridad y Salud*”.
- La confección de un “*Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo*” por cada contratista, a la vista del “*Estudio de Seguridad y Salud*”.
- La introducción de la figura del “*Coordinador en materia de Seguridad y de Salud*” en la fase de proyecto y del “*Coordinador en materia de Seguridad y Salud*” en la fase de ejecución de obra, con la facultad de paralizar las obras en los supuestos establecidos en el artículo 14.
- El establecimiento de la figura del “*Recurso Preventivo*” por cada contratista presente en la obra.
- La inclusión de un artículo 16 sobre “*Consulta y Participación de los Trabajadores*”.

Posteriormente, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha estado sometida a distintas modificaciones, que han afectado muy especialmente al sector de la construcción. Entre ellas cabe destacar el desarrollo del artículo 24, sobre la “*Coordinación de Actividades Empresariales*”, relativo a los procedimientos preventivos de coordinación que deben establecerse, con objeto de evitar que la actividad que pueda realizar cada empresa, contratistas, subcontratistas o trabajadores autónomos, en un centro de trabajo bajo la responsabilidad de un empresario principal, constituya un riesgo para los trabajadores del resto de las empresas que concurren en ese mismo centro de trabajo. Este concepto fue recogido más adelante en la Ley 54/2003 y posteriormente particularmente desarrollado por el Real Decreto 171/2004.

Asimismo la Ley 54/2003 se detiene además en la figura del “*Recurso Preventivo*”, definiéndolo e introduciendo un nuevo artículo 32 bis⁶⁶⁷ en la Ley de Prevención

667- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 32 bis (Presencia de los Recursos Preventivos).

de Riesgos Laborales y una disposición adicional decimocuarta⁶⁶⁸, y más adelante, en el año 2006, se publica el Real Decreto 604/2006 que recoge un conjunto de modificaciones que afectan en este caso tanto al Real Decreto 39/1997(Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)), como al Real Decreto 1627/1997 (disposiciones mínimas de seguridad y de Salud en las obras de construcción).

En lo que afecta al sector de la construcción, por una parte y de conformidad con el artículo 32 bis de la Ley de PRL, este Real Decreto introduce un nuevo artículo 22 bis en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), relativo a la presencia de los “*Recursos Preventivos*”, definiendo los casos en los que necesaria la presencia de esta figura, y por otra introduce una disposición adicional única en el Real Decreto 1627/1997, desarrollando la disposición adicional decimocuarta de la Ley de PRL, referida asimismo a la presencia de los “*Recursos Preventivos*”, pero en este caso específicamente para las obras de construcción.

Una de las cuestiones más sensibles que aún quedaban pendientes de analizar en el sector de la construcción, era la complejidad del tratamiento que deberían tener las múltiples contrataciones y subcontrataciones que llevaba aparejada esta actividad. Por esta razón, en el mismo año 2006, se publica la Ley⁶⁶⁹ por la que se regula la subcontratación en el sector de la construcción, que posteriormente fue desarrollada por el Real Decreto 1109/2007⁶⁷⁰, complementando de esta manera toda la extensa normativa anterior.

No obstante, tanto este Real Decreto como de nuevo el Real Decreto 1627/1997,

668- Disposición adicional decimocuarta de Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, relativa a la Presencia de Recursos Preventivos en las obras de construcción (Añadido por Ley 54/2003):

1.Lo dispuesto en el artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales será de aplicación en las obras de construcción reguladas por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción, con las siguientes especialidades:

- a.La preceptiva presencia de Recursos Preventivos se aplicará a cada contratista.
- b.En el supuesto previsto en el apartado 1, párrafo a), del artículo 32 bis, la presencia de los Recursos Preventivos de cada contratista será necesaria cuando, durante la obra, se desarrollen trabajos con riesgos especiales, tal y como se definen en el citado real Decreto.
- c.La preceptiva presencia de Recursos Preventivos tendrá como objeto vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el Plan de Seguridad y Salud en el Trabajo y comprobar la eficacia de éstas.

Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las obligaciones del coordinador en materia de Seguridad y Salud durante la ejecución de la obra.

669- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

670- Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

sufrieron una nueva modificación a través de la publicación del Real Decreto 337/2010⁶⁷¹, que reformó el primero en los aspectos referidos tanto a las cooperativas de trabajo asociado, como a las anotaciones que deben realizarse en el libro de subcontratación y el segundo en lo que afectaba a la comunicación de la apertura del centro de trabajo a la Autoridad Laboral. A todo esto debe unirse el contenido del artículo 42 del Estatuto de los Trabajadores⁶⁷², que en sintonía con los postulados de participación recogidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, recoge la obligación de las empresas de informar a la representación social, sobre un importante número de aspectos relativos a la subcontratación de los trabajos y en especial de las medidas previstas para la coordinación de actividades.

Como puede apreciarse por los contenidos del presente punto, el sector de la Construcción desde 1952, año en el que se publicó por primera vez el “*Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la Construcción y Obras Públicas*”, ha tenido una atención especial por parte del legislador, atención que se incrementó tras la publicación del Real Decreto 555/1986 y aún más tras la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y del Real Decreto 1627/1997, por lo que en la actualidad cuenta con una regulación amplia y completa, que afecta de forma pormenorizada a todas y cada una de las actividades que desarrolla.

Sin embargo, en la actualidad continúa siendo uno de los sectores donde la accidentalidad es mayor, por lo que, al margen de que pudieran ser necesarias nuevas modificaciones, producto de aspectos no contemplados del desarrollo de nuevas técnicas constructivas o de cualquier otra circunstancia, parece evidente señalar que algunas de las causas más importantes que han llevado a este estado de situación, pudieran deberse a una incorrecta gestión de la acción preventiva y al inadecuado o insuficiente establecimiento de los controles necesarios, tanto por parte de las empresas implicadas como de la Administración, todo ello a pesar de las modificaciones de gran calado, introducidas por la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social del año 2000⁶⁷³ (LISOS).

671- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP); el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en obras de construcción.

672- Artículo 42.4.e, del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (Vigente hasta el 01 de Enero de 2016).

673- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE nº 189 08/08/2000.

Asimismo debe indicarse, abundando en lo anterior, que al mismo tiempo se mantienen formas y modos de actuar, tanto por parte de los empresarios como por la de los trabajadores en general, entroncadas en una cultura ancestral específica del sector, que no son acordes con las pautas preventivas y que han permanecido a lo largo del tiempo con una enorme resistencia al cambio, por lo que deberían modificarse y adaptarse a los criterios de la nueva cultura que se desprende de la actual normativa.

5. Sector de ferrocarriles:

El ferrocarril comenzó a utilizarse en España en el siglo XIX, con la construcción de la primera línea férrea entre las localidades de Barcelona y Mataró en el año 1848 y a partir de ese momento se configuró como un sector clave y de alto poder estratégico para la economía nacional, cuya forma de organización fue evolucionando desde las pequeñas primeras empresas privadas, que explotaban el servicio de manera muy localizada, pasando por la monopolización de la Red en la época franquista y el nacimiento de RENFE⁶⁷⁴ y de FEVE⁶⁷⁵, hasta la actual configuración adaptada a la normativa de la europea⁶⁷⁶, con la introducción nuevamente de operadores privados en competencia con dos nuevas empresas nacionalizadas, ADIF⁶⁷⁷ y RENFE Operadora⁶⁷⁸.

En todo este período se han ido produciendo nuevas aplicaciones del concepto ferroviario, de manera que el uso del ferrocarril no sólo se ha limitado al transporte de pasajeros o de mercancías a grandes distancias, sino que también ha sido utilizado en trayectos más cortos, en forma de tranvías o de las redes metropolitanas subterráneas que conocemos en nuestras ciudades y extrarradios, en la industria o en la minería, entre otras aplicaciones. Todo ello ha dado una enorme relevancia a este sector, que emplea un gran número de trabajadores con una alta cualificación y por consiguiente necesitado de una formación especializada, que debe integrar unos aspectos Preventivo-Laborales específicos para esta actividad.

674- RENFE (Red Nacional de los Ferrocarriles Españoles): Empresa estatal española, en régimen de monopolio, creada en el año 1941 para gestionar las líneas del denominado "ancho ibérico" o de "vía ancha" (1,668 metros).

675- FEVE (Ferrocarriles de Vía Estrecha): Empresa estatal española, en régimen de monopolio, creada en el año 1965 para gestionar las líneas denominadas de "vía estrecha" (generalmente de un ancho de 1000 mm, aunque existen casos de diferente ancho). Los ferrocarriles de vía estrecha han sido muy utilizados para el tráfico de pasajeros. No obstante, debido a su versatilidad y a su bajo coste, también han sido utilizados para el transporte de mercancías en la industria o en los complejos mineros.

676- Directiva del Consejo 91/440/CEE sobre el Desarrollo de los Ferrocarriles Comunitarios.

677- ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias): Empresa estatal española, dependiente del Ministerio de Fomento, creada en el año 2005 para la construcción de líneas de ferroviarias y para la gestión de la explotación de estas infraestructuras.

678- RENFE Operadora: Empresa estatal española creada en el año 2005 que, bajo la dependencia del Ministerio de Fomento, se encarga de la circulación de los trenes. Asimismo tiene en servicio y mantiene un gran número de unidades propias, la mayor parte de las que circulan por la red ferroviaria, en régimen de competencia con otras operadoras.

El uso del ferrocarril en sus principios, tal como recogen en su trabajo conjunto¹ D. Francisco de los Cobos Arteaga y D. Tomás Martínez Vara, estuvo acompañado de buen número de incidencias derivadas del concepto de seguridad (accidentes, averías, descarrilamientos, incendios, etc.), que afectaban tanto a los viajeros como a los empleados y a las mercancías transportadas y tenían que ver con circunstancias tanto internas del propio servicio, como externas a él.

Las causas externas que incidían en la seguridad estaban relacionadas más con los aspectos delictivos (atracos, hurtos, atentados, sabotajes, asaltos, etc.), con la posible difusión de enfermedades, dado que por primera vez gran número de personas realizaban el viaje en convivencia y muchas veces durante espacios dilatados de tiempo, o con la presencia del propio ferrocarril en un amplio entorno con el que necesariamente debía relacionarse, salvando accidentes geográficos e invadiendo el orden establecido hasta su aparición por personas y animales. Los aspectos internos tenían una relación directa con los intereses económicos de cada sociedad, con la organización del servicio y de la propia empresa, por lo tanto muy unido a la formación de los directivos y de los empleados, con el nivel alcanzado por la tecnología en cada momento, muchas veces insuficiente, y con la forma en la que se utilizaba esta tecnología, es decir con los posibles usos inadecuados de los medios.

La manera en la que en un principio se atendió a la seguridad, estuvo centrada en primer lugar en los pasajeros, en segundo lugar en las mercancías transportadas y en tercer lugar en los empleados. Además, en lo que se refiere a la seguridad de los pasajeros y siguiendo la mentalidad de la época, se distinguieron diferentes niveles de atención en función del tipo de servicio al que se accedía⁶⁷⁹, desde el preferente y exclusivo, que iba unido lógicamente a un mayor coste por billete, a las clases más populares consideradas menos selectas y con precios mucho más reducidos.

“La formación de los trenes con viajeros fue implantada por Orden de 11 de febrero de 1868 y respondía a la lógica de las empresas y del Estado. Intentaba proteger a quienes satisfacían billetes más elevados, resguardaba menos a los pasajeros de 2ª y 3ª clase y exponía a mayores riesgos a los agentes de la compañía y del gobierno.”

⁶⁷⁹- Ver el trabajo presentado por D. Francisco de los Cobos Arteaga (Universidad de Castilla-La Mancha) y D. Tomás Martínez Vara (Universidad Complutense de Madrid) bajo el título “GRAN CLASE, TERCERA Y TRABAJADORES. SEGURIDAD Y CLASES EN EL FERROCARRIL ESPAÑOL DEL SIGLO XIX”, en el IV Congreso sobre la Historia Ferroviaria, celebrado en Málaga los días 20, 21 y 22 de septiembre del año 2006

Éstas y otras circunstancias quedaron patentes, desde el comienzo de la andadura del ferrocarril en nuestro país en el siglo XIX, y se plasmaron en la publicación de la “*Ley de Policía de Ferrocarriles*”⁶⁸⁰ en el año 1877, así como en su “*Reglamento*”⁶⁸¹ del año 1878, introduciendo en la normativa que afectaba a este sector aspectos relacionados específicamente con la prevención.

Debe indicarse que, si bien el objetivo central que perseguía esta Ley, iba dirigido más a la seguridad de las instalaciones, de los usuarios y de las mercancías, que a la de los trabajadores o a la del entorno, derivado de esta preocupación o como consecuencia de la misma, se introdujeron desde un principio aspectos relacionados con la seguridad y con la Salud de los empleados, así como con las formas, los procedimientos y las responsabilidades de supervisión, en todos los campos de esta actividad.

Así en el Reglamento del año 1878, en distintos apartados que asimismo se denominan “*Reglamentos*”, define con mucho detalle tanto los trabajos a realizar, como la forma y procedimientos para llevarlos a cabo de una manera correcta, así como la manera en la que debe desarrollarse el servicio (vías únicas, trenes especiales, trenes detenidos en marcha por accidentes o por otras causas, servicio de socorro, cargamentos, etc.). También establece niveles de inspección, aunque centrados en la actividad ferroviaria y en la seguridad de los equipos y de las instalaciones. Por otra parte, se definen niveles específicos de formación para cada uno de los cometidos ferroviarios, (Jefes de Estación, Maquinistas, Fogoneros, Guardavías, Guardabarreras, etc.), y las formas de llevar a cabo cada uno de los trabajos, indicaciones que en sí mismas tienen una repercusión directa en la Prevención de los Riesgos en el Trabajo.

Esta preocupación quedó reflejada más específicamente en las funciones de Maquinista y aparece en el contenido del artículo 172 del Reglamento, en el que se recoge que:

“...no se empleará ningún Maquinista en el servicio de los caminos de hierro sin que con arreglo a las instrucciones dictadas por el Ministerio de Fomento acredite previamente la suficiencia necesaria para el buen desempeño de sus funciones”.

680- Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877: Aprobada por las Cortes el 29 de diciembre del año 1876, bajo el reinado de Alfonso XII.

“Ley de Policía de Ferrocarriles de 23 de noviembre de 1877 y Reglamento para la ejecución de la Ley de Policía de Ferrocarriles” de 8 de septiembre del año 1878. Autor: Fundación de los Ferrocarriles Españoles:

(<http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=449751>).

681- Reglamento para la ejecución de la Ley de Policía de Ferrocarriles, de 8 de septiembre del año 1878. (Incluido en el ejemplar citado en la anterior anotación a pie de página 680.)

Otro asunto de interés, aunque también dirigido a las posibles contingencias en el servicio, puede ser el contenido de su artículo 178, en el que se recoge textualmente que:

“Todo accidente que pueda comprometer la seguridad de los trenes o poner en peligro a los viajeros o a los empleados de la Empresa o a cualquiera otras personas, se dará parte inmediatamente por los Jefes de Estación a las Inspecciones y a los Gobernadores”.

Los aspectos más relacionados con la Salud de los Trabajadores quedaron recogidos en el *“Reglamento General para Empleados”*. En este apartado, se incluyeron los procedimientos a seguir en caso de baja por enfermedad o por accidente, tanto en lo que se refería a la atención del empleado, como a las formas de sufragar los gastos derivados de estas circunstancias. Asimismo el Reglamento incluía un apartado específico bajo la denominación de *“Reglamento de Sanidad”*, en el que se recogía entre otras obligaciones, la de realizar a todos los trabajadores un Reconocimiento Médico previo al ingreso en el servicio, y la de los empleados de someterse a este reconocimiento, si bien y tal como se ha indicado anteriormente, estas actuaciones respondían a un interés por asegurar la seguridad y la continuidad del servicio, más que a una preocupación por la Salud de los Trabajadores.

También se especificaban las funciones y los cometidos de los Médicos de la Compañía, entre los que se incluían, además de las de asistir a los empleados, las de realizar visitas de inspección tanto sanitarias como las relativas al estado de salubridad de las instalaciones, debiendo estudiar y proponer cuantas medidas se estimasen oportunas, para la mejora de las condiciones higiénicas del personal y de los establecimientos y dependencias de las Compañía. Debido a los contenidos de este Reglamento, la labor desempeñada por los profesionales Médicos de las distintas compañías, adquirió con el tiempo una enorme relevancia, dado que no se limitó a la simple asistencia e inspección, sino que se extendió a la realización de reconocimientos periódicos y al análisis de las posibles causas de los accidentes y de enfermedades profesionales, realizando incluso estudios de su incidencia sobre los trabajadores.

En otro orden de cosas debe indicarse que, aunque en el siglo XIX los accidentes de trabajo no contaban con una protección legal hasta la entrada en vigor de la Ley *“Dato”*,

muchas Compañías habilitaron ayudas dirigidas tanto a las víctimas de accidentes de trabajo como a sus familias y en este sentido existe constancia de algunas iniciativas, orientadas al establecimiento de algún tipo de fondos de previsión. Éste es el caso de la creación en el año 1875 de la “*Asociación de Empleados de Ferro-Carriles*”, una Sociedad de Auxilio Mutuo presidida por el Ministerio de Fomento, en la que se integraron las principales Compañías Ferroviarias.

Más adelante, la Comisión de Reforma Sociales introdujo en su cuestionario, una serie de preguntas relativas a Seguridad y Salud en los ferrocarriles. Sin embargo las respuestas no fueron demasiado numerosas, lo que pudiera deberse al convencimiento dentro de este sector, de que los niveles de control y atención establecidos así como las condiciones de trabajo, se encontraban comparativamente muy por encima de los niveles de suficiencia para esa época. No obstante, tal como recoge Guillermo García González en su Tesis Doctoral⁶⁸², sí se recibieron algunas respuestas relativas a enfermedades importantes registradas y relacionadas con la actividad laboral, tales como reumatismos y otras que afectaban a los órganos respiratorios, a la vista o al oído. Posteriormente en el año 1900, la publicación de la Ley “*Dato*” obligó al sector ferroviario como el resto de los sectores, salvo al agrícola, a comenzar una adaptación a la normativa de carácter preventivo y social, al tiempo que tuvo que atender a otras circunstancias, relacionadas tanto con las posibles incidencias que podrían afectar a los viajeros, como a las que pudieran derivarse de los tipos de mercancías a transportar, lo que asimismo incidía directa o indirectamente en la Protección de los Trabajadores .

Con el paso del tiempo, el uso de medios ferroviarios se fue extendiendo, en distintas formas, a otras muchas actividades tal como se ha indicado anteriormente (ferrocarriles metropolitanos subterráneos, ferrocarriles utilizados en fábricas o en el sector de la minería, tranvías urbanos e interurbanos, etc.), y en todo este proceso debió atenderse especialmente, además, a la circunstancia que más afectó a esta actividad desde sus orígenes, la relacionada con la formación de los trabajadores, dado que las tareas a desarrollar no sólo eran novedosas, sino que precisaban en muchos casos de una importante especialización técnica y por lo tanto muy relacionada con los aspectos preventivos.

682- Tesis Doctoral “*Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)*”. Autor: Guillermo García González - Universitat Autònoma de Barcelona - Facultat de Dret. Departament de Dret Públic i de Ciències Históricojurídiques. Directora de la Tesis: Dra. María Jesús Espuny Tomás. Bellaterra, septiembre 2007.

Todo ello fue poco a poco llamando la atención de las Autoridades, traducándose en una importante labor legislativa. Entre la normativa que ha afectado al sector relacionada directa o indirectamente con aspectos Preventivo-Laborales cabe destacar, la publicación en el año 1925 del “*Reglamento Sanitario de las Vías Férreas*”⁶⁸³, la normalización de la inspección y de la intervención en los servicios de ferrocarriles y tranvías⁶⁸⁴ en los años 1942 y 1944 y, a partir del año 1976, una abundante reglamentación nacional para el transporte de mercancías peligrosas⁶⁸⁵. Por otra parte, a partir del año 1971, la “*Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo*”, que entre sus apartados incluyó un artículo específico sobre la prevención en la utilización de ferrocarriles en establecimientos industriales⁶⁸⁶, obligó al sector ferroviario a adaptar a los contenidos de esta Ordenanza, tanto las distintas Normas Preventivo-Laborales como su normativa interna, aunque de forma complementaria continuó manteniendo todos aquellos aspectos propios de su cometido específico, que lógicamente no contradecían o entraban en conflicto con la citada norma.

Esta situación se mantuvo hasta el año 1996, año en el que entró en vigor la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, afectando al sector de los ferrocarriles en todas sus ramas de actividad. No obstante, este sector ha continuado manteniendo algunas particularidades, que han precisado de un tratamiento específico.

Como prueba de ello puede citarse a modo de ejemplo, la publicación en el año 2003 de la Orden Circular del Ministerio Fomento⁶⁸⁷ relativa a la prevención en las obras que pudiesen afectar a las vías férreas, asimismo la Orden de Circular del Ministerio Fomento del año 2004⁶⁸⁸, sobre las medidas de Seguridad y Salud en la construcción, específicamente destinada al sector ferroviario y dentro de la Dirección General de

683- Real Orden de 6 de julio de 1925, por la que se aprueba el Reglamento sanitario de las vías férreas.

684- Decreto de 8 de mayo de 1942, que organiza la inspección e intervención en los servicios de ferrocarriles, tranvías y trolebuses y Orden Ministerial de 6 de septiembre de 1944, sobre nuevas Normas de inspección de servicios de ferrocarriles, tranvías, trolebuses y servicios de transporte por carretera.

685- Real Decreto 1754/1976, de 6 de febrero, sobre Reglamento Nacional para los Transportes de Mercancías Peligrosas. Real Decreto 2101/1976, de 10 de agosto, sobre aplicación del Reglamento Nacional para los Transportes de Mercancías Peligrosas. Real Decreto 1999/1979, de 29 de junio, sobre nuevo texto del TPC, excepto Anexo 1 y Apéndice 1 -en los marginales no modificados por el Real Decreto 1723/1984, por el que se da nueva redacción al Reglamento Nacional de Mercancías Peligrosas, aprobado por dicho Real Decreto 1999/1979- que se mantienen vigentes.

686- Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, artículo 126: Ferrocarriles para el transporte interior en los establecimientos industriales.

687- Orden Circular 12/2003 del Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Dirección General de Carreteras, sobre medidas de prevención extraordinarias en obras con afectación a líneas ferroviarias.

688- Orden Circular Nº 1/2004 del Ministerio de Fomento, Secretaría de Estado de Infraestructuras, Dirección General de Ferrocarriles, sobre medidas a adoptar en materia de Seguridad y Salud en la construcción en el ámbito de la Dirección General de Ferrocarriles.

Ferrocarriles, la publicación en el año 2007 del “*Reglamento sobre Seguridad en la Circulación de la Red Ferroviaria de Interés General*”⁶⁸⁹, la Orden FOM del Ministerio de Fomento del año 2010⁶⁹⁰ por la que se establecen las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes al personal ferroviario, los Reconocimientos Médicos y las condiciones de los centros de formación o el Dictamen Consejo de Estado⁶⁹¹ del año 1997, relativo a la aplicabilidad de la ITC 04.06.05⁶⁹² en las obras de ampliación del Metro de Madrid.

6. Sectores o industrias directamente relacionadas con la Higiene Industrial.

La Higiene Industrial es una rama de la Prevención de los Riesgos Laborales, que está presente en gran medida en actividades que desarrollan las empresas, aunque en mayor incidencia en las industrias químicas, farmacéuticas y las dedicadas a la extracción, manipulación o transformación de hidrocarburos.

En todos estos casos, pero en especial en los tres citados, el denominador común sería que su actividad se centra especialmente en la utilización y en la producción de sustancias, que en la mayor parte de las ocasiones son consideradas como contaminantes químicos. A esto debe unirse asimismo, el manejo de contaminantes biológicos en las industrias farmacéuticas y los riesgos de explosión e incendios en las industrias petroquímicas.

De todo ello se desprende que, de esta actividad, pueden derivarse graves consecuencias en lo que se refiere a la Seguridad y Salud, y no sólo de los trabajadores sino también de las personas, del entorno en el que se ubican las empresas o de las vinculadas con los medios de distribución y con las formas de utilización de los productos elaborados, teniendo en cuenta que los efectos no tienen porque manifestarse sólo de forma inmediata, sino que la relación causa-efecto puede aparecer en distintos períodos de tiempo, es decir, a corto medio y largo plazo.

689- Real Decreto 810/2007, de 22 de junio, del Ministerio de Fomento, por el que se aprueba el Reglamento sobre Seguridad en la Circulación de la Red Ferroviaria de Interés General.

690- Orden FOM/2872/2010, de 5 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la obtención de los títulos habilitantes que permiten el ejercicio de las funciones del personal ferroviario relacionadas con la Seguridad en la Circulación, así como el régimen de los centros homologados de formación y de los de Reconocimiento Médico de dicho personal.

691- Dictámenes del Consejo de Estado. Número de expediente: 3837/1996 (COMUNIDAD DE MADRID). Referencia: 3837/1996. Procedencia: COMUNIDAD DE MADRID. Asunto: Expediente s/aplicabilidad de la ITC "Labores subterráneas sostenimiento de obras" a las obras de ampliación del Metro. Fecha de Aprobación: 18/12/1997.

692- ITC 04.06.05 aprobada por la Orden de 19 de abril de 1994, por la que se aprueban determinadas Instrucciones Técnicas Complementarias (ITC's) relativas a los capítulos IV y V del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera.

La preocupación de las Instituciones por mantener unos niveles de control en este campo es evidente y así se ha puesto de manifiesto particularmente en el punto 5.2 del capítulo 6, en el que se han recogido tanto las iniciativas particulares de distintos países, incluido España, en los que se han ido publicando diferentes Guías para el manejo y utilización de estos productos, si bien en la mayoría de los casos con un carácter informativo y orientativo, como otras de carácter global, tales como las llevadas a cabo por las Naciones Unidas o la Unión Europea con la publicación de sus respectivos Reglamentos, que en este último caso tienen un carácter obligatorio para los países de este entorno.

No obstante debe tenerse en cuenta, para poder comprender la verdadera entidad del problema, que es prácticamente imposible que estos Reglamentos o Guías, que como se ha dicho unas veces tienen un carácter no vinculante y otras de aplicación obligatoria, recojan la enorme cantidad de sustancias químicas existentes en el mercado, más de dieciséis millones en el mundo según el CAS RN⁶⁹³, que registra sólo las sustancias que han sido referidas en la literatura científica⁶⁹⁴, o más de 100.000 incluidas en los informes del EINECS⁶⁹⁵, a las que deben añadirse una media aproximada de 2500 nuevas cada año, de las que sólo se tienen datos, aunque no todo lo completos que parecería necesario, de aproximadamente una cuarta parte y que de las restantes simplemente no se conocen los posibles efectos que puedan tener sobre los seres vivos. A todo ello se une otro aspecto de enorme importancia, como es el de que la producción de algunas de estas sustancias sobrepasa las 1000 toneladas anuales, en forma de elementos primarios o básicos, de productos industriales transformados o de productos farmacéuticos. Por otra parte y unido a todo lo anterior, también deben tenerse en cuenta los riesgos de incendios y explosión, que van directamente unidos al manejo de muchas de estas sustancias.

Todo lo anterior da idea aproximada de la enorme dificultad que se plantea, a la hora de establecer tanto los Sistemas de Gestión como los recursos preventivos adecuados, lo que requiere una gran especialización de los Técnicos en Prevención y de los investigadores, técnicos y especialistas de producción, así como de los trabajadores y del estamento de Dirección de las distintas empresas.

693- CAS RN (*Chemical Abstracts Service Registry Number*): Resumen de la División de la Sociedad Americana de Química.

694- Informe bajo el título "*Public Availability of Data on EU High Production Volume Chemicals*" del Institute for Health and Consumer Protection- European Chemicals Bureau.

695- EINECS (*European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances*): Inventario Europeo de Sustancias Químicas Comerciales Existentes.

Para ello deben utilizarse métodos basados en la elaboración de procedimientos de trabajo estrictos, en la comprobación de su cumplimiento y en el establecimiento de controles dirigidos tanto a los trabajadores como al medio laboral, a su entorno inmediato y a las zonas y puntos de influencia, integrando todo el conjunto de actuaciones en el “*Sistema General de Gestión*” de cada la empresa.

7. La Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Pública.

La aplicación de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales en este ámbito merece un análisis particularizado, dado que la Administración Pública se ha dotado de un “*Régimen Especial*” en este terreno difícilmente entendible, que parece responder más al establecimiento de una situación de privilegio del estamento y de los responsables políticos de la propia Administración, que al cumplimiento de las obligaciones de protección hacia los trabajadores y de los intereses operativos, promovidos y motivados tanto por la normativa general nacional como por la internacional. Así, nos encontramos ante una posición claramente discriminatoria, que en algunas situaciones excepcionales puede tener alguna explicación, por las particularidades propias del servicio que prestan los funcionarios, pero que en la mayoría de las ocasiones no parece asentarse en unos fundamentos sólidos, y aun en los citados casos de excepcionalidad, se han superado ampliamente sin argumentos suficientes lo establecido por la normativa general, introduciendo un número muy importante de limitaciones, que en algunos casos podrían catalogarse como muy cuestionables.

Para apoyar esta afirmación se comenzará indicando, que la propia Constitución Española de 1978 establece en su artículo 15 que “*todos tienen derecho a la vida y la integridad física y moral...*”, sin hacer distinciones en relación de la posición social o laboral como no puede ser de otra manera, dado que la misma constitución en su Título I, artículo 14 establece que:

“Los españoles son iguales ante la Ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social”. Asimismo el Artículo 40.2 establece que “... los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la Seguridad e Higiene en el Trabajo y garantizarán el

descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”.

Partiendo de esa base, se hace difícil entender como tanto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y las distintas Normas que la desarrollan, continuamente recogen exclusiones en este terreno en relación con la Administración Pública, sin aportar razonamiento alguno que apoye esta decisión, máxime cuando en la exposición de motivos de esta Ley, apartado 3, párrafo 4º, se recoge que:

“...esta Norma se aplicará también en el ámbito de las Administraciones Públicas, razón por la cual la Ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, Norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª. de la Constitución. Con ello se confirma también la vocación de universalidad de la Ley, en cuanto dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste.

En consecuencia, el ámbito de aplicación de la Ley incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, así como a los socios trabajadores o de trabajo de los distintos tipos de cooperativas, sin más exclusiones que las correspondientes, en el ámbito de la función pública, a determinadas actividades de policía, seguridad, reguardo aduanero, peritaje forense y protección civil cuyas particularidades impidan la aplicación de la Ley, la cual inspirará, no obstante, la normativa específica que se dicte para salvaguardar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores en dichas actividades; en sentido similar, la Ley prevé su adaptación a las características propias de los centros y establecimientos militares y de los establecimientos penitenciarios”.

No obstante lo anterior y dejando de momento al margen los casos que afectan a las Fuerzas Armadas (FF.AA.) y a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado que, dada su situación especial a la vista de los cometidos que desempeñan, se analizarán más adelante en puntos específicos, debe indicarse que la Ley de Prevención de

Riesgos Laborales establece una serie de limitaciones⁶⁹⁶, para el ámbito del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, que diferencian en este terreno a este colectivo del resto de los trabajadores.

Todo ello ha tenido una traducción directa primero en un Real Decreto⁶⁹⁷ del año 1998, sobre la adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, y posteriormente en un segundo Real Decreto⁶⁹⁸ con el mismo título del año 2010. Asimismo, los posteriores desarrollos de esta Ley, como es el caso del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), recogen entre otros aspectos, que la regulación de los derechos de participación y representación, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas, la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo y el establecimiento de adecuados instrumentos de control, que sustituyan a las obligaciones en materia de Auditorías, no son de aplicación a las Administraciones Públicas⁶⁹⁹, debiéndose regular a través de una normativa específica.

Por lo tanto, la excepcionalidad de estas normativas afecta entre otros muchos aspectos, a las herramientas de control, Auditorías e inspecciones y a la forma de afrontar los posibles requerimientos derivados de actuaciones de inspección. Así, como se verá más adelante en un apartado específico dedicado a este aspecto, se hace un tratamiento especial muy favorable para la Administración y diferenciado del que corresponde al resto de los sectores, en cuanto al régimen de sanciones se refiere, y dado que no se ha motivado suficientemente la causa de esta decisión, en principio no parece compatible con el contenido de los textos recogidos anteriormente.

Cabe preguntarse, aunque éste no es un aspecto singular de la Administración Española, si era necesario, como se ha hecho, establecer una normativa especial para los empleados públicos diferenciándolos del resto de los trabajadores, dado que ejercen, salvo excepciones claramente específicas, ocupaciones similares al

696- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículos 31.1, 34.3 y 35.4 y disposición adicional tercera.

697- Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

698- Real Decreto 67/2010, de 29 de enero de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado.

699- Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), capítulo V.

conjunto del colectivo laboral del sector privado (oficinistas, jardineros, sanitarios, Ingenieros, Abogados, etc.) o si el empresario, en este caso la Administración y sus gestores, tiene dificultades para poder hacer frente a las obligaciones preventivas y a las responsabilidades derivadas de su incumplimiento, distintas de las que afectarían al resto de los empresarios. Más bien parece que la motivación real ha respondido desde el principio, a una actitud de autoprotección por parte de la Administración, que tiene más que ver con la forma en la que quiere hacer frente a sus propias responsabilidades y con razones administrativas, presupuestarias o de otra naturaleza, que con los aspectos preventivos.

Prueba de esta actitud es el retraso sufrido, en su momento, por la aprobación de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que tal como manifiesta Rafael López Parada⁶⁷⁰, fue debido entre otras circunstancias, a la preocupación de los Ministerios de Hacienda y de Administraciones Públicas, por la incidencia del coste que podría tener en la Administración del Estado, la adaptación de los centros de trabajo a la nueva normativa de prevención. En este sentido cita textualmente que:

“...fue uno de los motivos que impidió que prosperase el proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales ya pactado con UGT y CCOO”.

Podrían haberse tomado otras decisiones, como la de aprobar la Ley con carácter general y establecer un periodo de transición suficiente para que cada empresa o estamento pudieran adaptarse a los contenidos de la misma, algo habitual en otras ocasiones, incluso incluyendo algunas observaciones para casos realmente excepcionales. No obstante como ha podido observarse, la consecuencia directa y la solución tomada en este caso, fue la de establecer una normativa especial y diferenciada cuando se trata de la Administración Pública, algo difícilmente justificable si se tiene en cuenta que la Administración es la encargada de hacer cumplir la Ley y por lo tanto debería dar ejemplo cuando se sienta afectada por las mismas obligaciones que debe hacer cumplir a otros.

7.1. La PRL en las FF.AA. y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:

Salvo algún antecedente aislado, como puede ser el de las respectivas órdenes ministeriales, que extendían el Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo de la

670- D. Rafael López Parada: Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias. Inspector de Trabajo en excedencia. *“Notas al Real Decreto 708/2002: No está pensado como un mecanismo eficaz para que las Normas sean cumplidas”.* Artículo publicado en la página ISTAS (CC.OO): <http://www.porexperiencia.com/articulo.asp?num=18&pag=20&titulo=Se-regula-la-actuacion-de-la-Inspeccion-de-Trabajo-en-el-ambito-de-la-Administracion>).

Construcción y Obras Públicas al ámbito de ejército de tierra y del aire, citadas con anterioridad en el punto dedicado al sector de la construcción, las primeras referencias generales de cierta entidad, referidas a la aplicación de Normas Preventivas, en el ámbito de las FF.AA. y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, comienza con la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dando paradójicamente a estos sectores de actividad un tratamiento que, en muchos sentidos, podría catalogarse de marginal, cuando no de discriminatorio.

Así en su primera redacción, el artículo 3 - ámbito de aplicación – apartado 1, sólo se recogen las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal “civil” al servicio de las Administraciones Públicas, por lo que parecería que quedaban excluidos el resto de los supuestos. Asimismo y como se ha indicado con anterioridad, el apartado 2 establece, que esta Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan, en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero, así como en los servicios operativos de protección civil y peritaje forense, en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, remitiendo a una futura normativa específica “*inspirada en esta Ley*”, la misión de “...regular la protección de la Seguridad y la Salud de los Trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades”. Por otra parte, en el apartado 3 de este mismo artículo se indica, que:

“...en los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en la presente Ley, con las particularidades previstas en su normativa específica”,

por lo que al no definir las denominadas “*particularidades*”, los contenidos de la Ley quedaban subordinados a la citada “*normativa específica*”, sin más concreción.

Debe indicarse, que aunque a primera vista pudiera parecer que la actividad desarrollada tanto por las FF.AA., como por los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, pudieran justificar un tratamiento especial, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales responde a una Transposición a la normativa española, de la Directiva 89/391/CEE del Consejo de la UE, de cuyo texto en ningún caso se desprenden estos criterios y que aunque reconoce la excepcionalidad de:

“...determinadas actividades específicas de la función pública, por ejemplo, en las FF.AA. o la policía, o a determinadas actividades específicas en los servicios de protección civil”.

También establece para estos casos que:

“...será preciso velar para que la Seguridad y la Salud de los Trabajadores queden aseguradas en la medida de lo posible, habida cuenta los objetivos de la presente Directiva”.

Por lo tanto podría decirse, que el tratamiento dado por la legislación española en ese momento a este asunto, vulneraba el espíritu y la letra de la Directiva.

Así lo entendió la Comisión de las Comunidades Europeas, haciendo patente su postura a través de la demanda presentada ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, finalizando el proceso con una sentencia condenatoria para el Estado Español, de fecha 12 de enero de 2006⁶⁷¹, que incluía además, a modo de aclaración y de forma pormenorizada, el alcance que debían tener las excepciones recogidas en el artículo 2 de la citada Directiva.

La respuesta del Estado Español a esta sentencia, fue modificar por Ley⁶⁷² el artículo 3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, eliminando de su apartado 1 la palabra “civil”, por lo que el nuevo texto quedaría redactado de la siguiente manera:

“Esta Ley y sus Normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus Normas de desarrollo”.

671- Sentencia del Tribunal de Justicia (Sala Segunda) de 12 de enero de 2006. Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión.

“En el asunto C-132/04, que tiene por objeto un recurso por incumplimiento interpuesto, con arreglo al artículo 226 CE, el 11 de marzo de 2004, Comisión de las Comunidades Europeas, representada por los Sres. L. Escobar Guerrero y H. Kreppel, en calidad de agentes, que designa domicilio en Luxemburgo (parte demandante), contra Reino de España, representado por el Sr. M. Muñoz Pérez, en calidad de agente, que designa domicilio en Luxemburgo (parte demandada).”

“En virtud de todo lo expuesto, el Tribunal de Justicia (Sala Segunda) decide:

- 1) Declarar que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben en virtud de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el trabajo, por lo que respecta al personal no civil de las Administraciones Públicas, al no haber adaptado íntegramente su Ordenamiento Jurídico interno a los artículos 2, apartados 1 y 2, y 4 de dicha Directiva.*
- 2) Condenar en costas al Reino de España.”*

672- Ley 31/2006, de 18 de octubre, disposición final segunda, por la que se modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, apartado uno.

Sin embargo por la misma Ley y en relación con las FF.AA., se añadió al apartado 3 del citado artículo el siguiente texto⁶⁷³: “*Lo previsto en los capítulos III, V y VII de esta Ley se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar*”. No obstante, el texto referido a las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero, así como a los servicios operativos de protección civil y peritaje forense, en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, no sufrió ninguna variación respecto a la redacción anterior, salvo la inclusión en este mismo apartado de las FF.AA. y de las actividades militares de la Guardia Civil.

Como primera observación a todo lo anterior cabe decir, que si bien la eliminación de la palabra “civil”, representó un avance en el acercamiento de estos colectivos a la legislación general, se mantuvo el criterio de derivar a una futura normativa específica “*inspirada en esta Ley*”, la regulación de la protección de la Seguridad y la Salud, de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades. Este mandato se concretó posteriormente en la publicación de tres Reales Decretos, dirigidos específicamente a la adaptación de la normativa Preventiva-Laboral al entorno del Cuerpo Nacional de Policía⁶⁷⁴, de las FF.AA.⁶⁷⁵ y de la Guardia Civil⁶⁷⁶.

Del análisis de estos tres Reales Decretos se desprende una primera diferencia sustancial, derivada del derecho de representación vigente para el Cuerpo Nacional de Policía, en tanto que las FF.AA. y la Guardia Civil no tienen reconocido el mismo derecho. Este hecho tiene una enorme importancia, dado que afecta a otros derechos tan esenciales como son los de información y participación de los trabajadores, que aseguran además el correcto establecimiento de los controles necesarios, para el cumplimiento de los fines que se recogen en la norma. De esta manera, en tanto la aplicación de la Directiva 89/391/CEE en el ámbito del Cuerpo Nacional de Policía, podría ser homologable en la mayoría de sus contenidos a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con algunas especificidades, en este caso sí, propias de la actividad que desarrollan, en el caso de las FF.AA. y de la Guardia Civil no puede decirse lo mismo.

673- Ley 31/2006, de 18 de octubre, disposición final segunda, por la que se modifica la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, apartado dos. Personal militar.

674- Real Decreto 2/2006, de 16 de enero, por el que se establecen Normas sobre Prevención de Riesgos Laborales en la actividad de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. BOE nº 14 17/01/2006.

675- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de Prevención de Riesgos Laborales del personal militar de las fuerzas armadas y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa.

676- Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, sobre Prevención de Riesgos Laborales en la Guardia Civil.

Por otra parte, si bien la regulación en este campo del personal militar de las FF.AA. y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa, pretendía cumplimentar los capítulos III, V y VII de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el sometimiento de su aplicación a la normativa militar, sin matizar los términos en los que debe realizarse, en ningún caso garantiza el cumplimiento en este entorno de los principios que recoge la citada Ley, dado que, en la práctica, queda sometida al criterio de una Normativa ajena a sus objetivos y por la misma razón, en una situación similar queda el personal perteneciente al cuerpo de la Guardia Civil.

Abundando en lo anterior cabe decir, que tanto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como la Directiva 89/391/CEE, recogen la participación de los trabajadores como un derecho, mientras que el artículo del Real Decreto que regula la Prevención de Riesgos Laborales para el personal de la Guardia Civil, se refiere a este punto como "*principio de participación*", y el referido a las FF.AA. recoge simplemente la denominación de "*participación*". Debe indicarse, que en ninguno de los dos casos parece que este hecho tenga una importancia menor, sino que responde a una voluntad clara, en lo que se refiere al tratamiento que quiere darse al "*reconocimiento*" de este derecho.

Así, tanto para el personal de la Guardia Civil como para el adscrito a las FF.AA., la participación queda reducida a la facultad de efectuar propuestas a título individual a los Órganos, que en cada caso se recogen en los correspondientes Reales Decretos y por los canales que asimismo se establecen, que tienen un carácter fundamentalmente jerárquico, es decir, las mismas personas que ostentan el mando sobre los trabajadores en cada una de las unidades o servicios, son las que deben decidir sobre la aplicación o no de las propuestas que estos realicen y cualquier iniciativa debe pasar por su conducto.

La consecuencia de ello es, que mientras el Real Decreto que regula la Prevención de Riesgos Laborales en el Cuerpo Nacional de Policía, recoge claramente tanto la constitución de los Comités de Seguridad y Salud, como el número de Delegados de Prevención que los componen, sus obligaciones, sus derechos y las protecciones de que gozan en el ejercicio de esta función, en el caso de la Guardia Civil y de las FF.AA., los Reales Decretos que regulan este mismo asunto, no incluyen ninguno de estos aspectos.

Por lo tanto y como se ha indicado con anterioridad, sólo se reconoce la facultad de efectuar propuestas a través de los mecanismos establecidos, es decir, a través de las jefaturas o de los Órganos de Prevención de las respectivas UCO's⁶⁷⁷, en el caso de las FF.AA., y en caso de la Guardia Civil, a través de los Órganos de Prevención establecidos, que deberán trasladarlo al Director General de la Guardia Civil para su toma en consideración⁶⁷⁸. A todo ello se une la falta de una protección similar, a la que establece la Ley de Prevención de Riesgos Laborales para los Delegados de Prevención, por lo que se hace muy difícil, en la práctica, la aplicación de la citada facultad de elevar propuestas y consecuentemente queda muy reducida la posibilidad, de que los trabajadores puedan participar en la "Gestión Preventiva", tan como recoge la Directiva 89/391/CEE.

Podría argumentarse, que dado que los Delegados de Prevención, según se establece en la citada Ley, deben ser designados por y entre los representantes del personal, y dado que tanto las FF.AA. como la Guardia Civil no cuentan con la esta representación, no es posible establecer la presencia de esta figura. Sin embargo, podría haber sido factible analizar esta situación encontrando el encaje adecuado, al menos para el tratamiento de todas aquellas actividades, que no tengan una relación directa con las actuaciones específicas de combate o asimiladas, en las que los tratamientos preventivos quedan encuadrados lógicamente, dentro del desarrollo de la aplicación de las propias técnicas militares. En este sentido la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que:

"...en el ámbito de las Administraciones Públicas se podrán establecer, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio, sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención y acordarse que las competencias que esta Ley atribuye a estos puedan ser ejercidas por Órganos específicos..."

Como puede observarse, la propia Ley deja una puerta abierta para la designación de Delegados de Prevención y por lo tanto para el establecimiento de Comités de Seguridad y Salud, dentro de la filosofía de que se garantice que *"...la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propios trabajadores"*. Todo ello podría haberse incluido en los correspondientes Reales Decretos que regulan

677- UCO: Unidad, Centro u Órgano de destino.

678- Real Decreto 179/2005, de 18 de febrero, artículos 8 y 13.

la Prevención de Riesgos Laborales tanto en el ámbito de las FF.AA como en el de la Guardia Civil, por lo que a la vista de su lectura parece que han primado otros objetivos por encima del derecho de participación, recogido tanto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como de la Directiva 89/391/CEE.

Debe tenerse en cuenta que los Reales Decretos regulatorios en ambos casos, tenían por objeto la adaptación de la normativa general a estos entornos particulares y así se ha hecho en muchos aspectos. Prueba de ello, es la interpretación que se hace de la aplicación de los “*Planes de Prevención*”⁶⁷⁹ en las actividades de instrucción, adiestramiento y operativas, así como en las actividades de vuelo y las directamente relacionadas con el mismo, que se regulan de acuerdo a su normativa específica. Debe indicarse a modo de observación, que esta denominación de “*Planes de Prevención*”, aunque es la misma que recoge la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, nada tiene que ver con su contenido, lo que además puede dar lugar a confusión, dado que en otro apartado del mismo artículo sí se incluye este concepto de forma apropiada⁶⁸⁰.

Por lo tanto, es difícilmente justificable que no se hayan encontrado mecanismos de adaptación a este entorno, manteniendo las facultades, los derechos y las protecciones necesarias para desarrollar esta labor, tanto por los Delegados de Prevención como por los Comités de Seguridad y Salud y se haya decidido no tomarlos en consideración. Debe tenerse en cuenta que éste no es un tema menor, dado que la supresión de los Delegados de Prevención, implica al mismo tiempo la supresión de los Comités de Seguridad y Salud, es decir de unos elementos esenciales en la información y en la participación de los trabajadores, dos pilares básicos sobre los que se asienta el Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales, recogido en la Directiva Europea.

Todo ello se traduce en un tratamiento especial en los controles preventivos y en los Sistemas de Gestión, en la investigación de accidentes laborales, en los procedimientos de notificación de irregularidades que tengan que ver con la Prevención de Riesgos Laborales, entre otras muchas materias, dado que la decisión final en este ámbito, está sometida exclusivamente al criterio de la jerarquía de cada una de estas Instituciones.

A todo lo anterior se unen otros aspectos a considerar, que tienen una gran importancia en el análisis del estado de situación, en cuanto a la aplicación de la normativa de

⁶⁷⁹- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, artículo 6, punto 4.

⁶⁸⁰- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, artículo 6, punto 1, 2º párrafo.

Prevención de Riesgos Laborales se refiere. Uno de ellos es el que afecta tanto a las figuras del “*Recurso Preventivo*” como a la del “*Técnico de Prevención*”. El primer caso es especialmente significativo, dado que las competencias del Recurso Preventivo podrían romper la cadena de mando, modificando las actividades cuando pudiera quedar afectada la seguridad, por lo que esta figura queda en una situación muy comprometida, tal como indica Felipe Neri Montero Dabouza⁶⁸¹ en su estudio “*La PRL en la FF.AA. españolas*”.

Por otra parte, la figura del “*Técnico de Prevención*”, como elemento indispensable en el asesoramiento y en el control de la acción preventiva, también se encuentra enormemente afectada. Sus funciones, al no quedar recogidas en los Reales Decretos regulatorios, deberían entenderse como las incluidas en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, sin embargo no está nada claro que, al mismo tiempo, sean de aplicación las protecciones que, para el desarrollo de la actividad de este colectivo, se incluyen en la misma Ley⁶⁸², dado el medio en el que se mueven y su dependencia jerárquica, lo que hace que su poder de influencia quede muy reducido y dentro de un entorno profesional muy difuso, provocando unos altos niveles de inseguridad en el desempeño de sus funciones.

Otra cuestión importante sobre la que es necesario detenerse, es la que se refiere al desarrollo de los contenidos de las distintas Normas vigentes, en el terreno Preventivo-Laboral, y su ámbito de aplicación. En este sentido cabe decir, que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha ido evolucionando y complementándose con la publicación de abundante normativa, que ha ido una veces regulando y otras modificando sus contenidos. Ejemplo de ello son los Reales Decretos referidos a las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en los lugares de trabajo, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de Seguridad y Salud en el Trabajo, sobre manipulación de cargas, sobre trabajos con pantallas de visualización de datos, sobre trabajos con máquinas y equipos de trabajo, todos ellos citados con anterioridad, o la Ley del año 2003 de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, entre otras muchas iniciativas legales. Todas estas disposiciones tienen como objetivo desarrollar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en cada uno de los campos a los que se refieren. No obstante, dado que las FF.AA. y los y

681- Felipe Neri Montero Dabouza es autor del trabajo “*La Prevención de Riesgos Laborales en las FF.AA españolas*”, seleccionado para el premio José Francisco de Querol y Lombardeo (Premios Defensa 2013).

682- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 30.4: “*Los trabajadores designados no podrán sufrir ningún perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales en la empresa. En ejercicio de esta función, dichos trabajadores gozarán, en particular, de las garantías que para los representantes de los trabajadores establecen las letras a), b) y c) del artículo 68 y el apartado 4 del artículo 56 del texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores*”.

Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado responden a su propia normativa, la extensión de los citados desarrollos a este ámbito, podría calificarse al menos de dudosa, salvo que se hubiese especificado expresamente y este aspecto hasta la fecha no se ha tenido en cuenta.

Por la misma razón, es dudosa la aplicación de una obligación tan importante, como es la de contar con un “*Plan de Prevención de Riesgos Laborales*”, es decir, con un “*Sistema de Gestión Preventiva*” en el ámbito de la Guardia Civil, que integre la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de Prevención de Riesgos, dado que este punto no se encuentra contemplado en su normativa reguladora.

De todo lo anterior se desprende, que si no se modificase el ámbito de aplicación, de los distintos desarrollos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, tanto de los ya realizados como de los que pudiesen llevarse a cabo en adelante, estos colectivos continuarían quedando en una situación poco clara, en cuanto al cumplimiento de estas Normas se refiere, de manera que, aunque nada impediría su aplicación por extensión, sólo dependería de la buena voluntad o de los acuerdos entre partes, particularmente complejo a la vista de lo indicado con anterioridad, y sin una obligación expresa, lo que les dejaría en un plano de indefinición legal y de desigualdad cada vez mayor respecto al resto de los trabajadores, dado que esta situación de desvinculación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, no garantizaría el mismo nivel de desarrollo.

Todos estos aspectos evidencian, en primer lugar, la existencia de un vacío normativo, que hace muy difícil la consecución de los fines que persigue en la Directiva 89/391/CEE y en segundo lugar y por extensión cabe decir, que parece cuestionable la manera en la que se ha cumplimentado la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de fecha 12 de enero de 2006, referida con anterioridad, en los ámbitos de las FF.AA. y más aún en el de la Guardia Civil, dado que las iniciativas legislativas llevadas a cabo, es decir, los Reales Decretos que respectivamente regulan este campo en ambos casos, parecen circunscribirse más a la forma que al fondo sobre el que se asienta la normativa en la que dicen inspirarse, de lo que se deduce que queda un gran camino por recorrer, en la aproximación de estos colectivos a los criterios establecidos por la citada Directiva.

Por último debe atenderse a un aspecto no recogido con anterioridad, como es el que se refiere al personal laboral y a los funcionarios civiles, que prestan sus servicios en

establecimientos dependientes de la Administración Militar. Para paliar esta situación se publicó en año 1998 un Real Decreto⁶⁸³ que establecía la forma en la que debería aplicarse la normativa de Prevención de Riesgos Laborales en estos casos. No obstante, tanto la coincidencia del personal civil con el militar en los mismos centros, como la evolución de la normativa preventiva que afectó al personal militar a lo largo de los años, hizo que fuera necesario atender a unos criterios de compatibilidad, por lo que en el año 2011 se publicó un nuevo Real Decreto⁶⁸⁴, en el que se aborda esta particularidad con la redacción del siguiente texto:

“En los centros de trabajo donde convivan personal militar y civil existirá un único Servicio de Prevención al que será de aplicación lo previsto en el capítulo III de esta norma, sin menoscabo de las necesarias relaciones de dicho servicio con los Delegados de Prevención o los Comités de Seguridad y Salud que pudieran existir, según establece el Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y IV de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de PRL, al ámbito de los centros y establecimientos militares. Las funciones de dicho Servicio de Prevención podrán ser desempeñadas indistintamente por personal militar, funcionario, laboral o estatutario”.

La consecuencia en líneas generales de todo lo anterior es que, con las salvedades indicadas, la normativa que regula la Prevención de Riesgos Laborales para este colectivo, prácticamente coincide con la establecida para el resto de los servicios de la Administración Pública, no relacionados con la Administración Militar. Sin embargo, es al menos cuestionable un estado de situación, en el que personas que coinciden en los mismos puntos de trabajo, a veces realizando las mismas funciones y con un Servicio de Prevención común, tengan un tratamiento preventivo muy diferente.

Debe tenerse en cuenta, que el “*Sistema de Gestión Preventiva*” debe ser único y contemplar los mismos procedimientos para todos los trabajadores que se encuentren incluidos en los mismos procesos de trabajo. Asimismo, tanto los Delegados de Prevención, en este caso personal civil, como los Comités de Seguridad y Salud, deberían tener competencias en todo el ámbito laboral en el que desarrollan sus funciones representativas y las exclusiones, si la hubiese, deberían quedar bien definidas y justificadas.

683- Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares.

684- Real Decreto 640/2011, de 9 de mayo, por el que se modifica el Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de Prevención de Riesgos Laborales del Personal Militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa.

A todo lo anterior cabe añadir, que este personal civil tiene en todos los casos y en último extremo, una dependencia directa de la estructura militar y esto podría ser motivo de conflicto y de aparición de dificultades añadidas, a la vista del tratamiento diferente que puede darse en cada caso a un mismo asunto, según se aplique una u otra normativa.

8. Otros aspectos de interés sobre otros sectores

Si bien son muchos los sectores de actividad y cada uno de ellos tiene unas especiales características, en este punto se ha creído oportuno detenerse en determinadas particularidades de algunos de ellos, dado que tienen aspectos específicos que cabe resaltar de cara a la gestión de la acción preventiva, bien por atender a una normativa diferenciada, o bien por la especial actividad que desarrollan.

8.1. Sector de servicios

Este sector se encuentra regulado tanto por la normativa general como por la específica que le afecta en cada caso, y por los distintos Convenios de la OIT⁶⁸⁵ suscritos por nuestro país le afectan directamente, así como otros tanto de carácter general como específicos en función de la actividad. El hecho de recoger en este trabajo algunas puntualizaciones referentes al sector servicios, sólo tiene por una parte por objeto llamar la atención sobre una actividad, que tiene una gran importancia en nuestro país, tanto

685- Ejemplo de convenios de la OIT vigentes relacionados con la PRL y ratificados por España, que afectan al sector de Servicios:

- Convenio C.024 sobre el seguro de enfermedad de los trabajadores de la industria, del comercio y del servicio doméstico, de 15 de julio de 1928. Ratificado por Ley de 8.4.1932 (Gaceta 14.4.1932).
 - Convenio C.078 sobre el examen Médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales, de 9 de octubre de 1946. Ratificado por Instrumento de 8.4.1971 (Jef. Est., BOE 22.5.1972).
 - Convenio C.106 sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), de 26 de junio de 1957. Ratificado por Instrumento de 8.4.1971 (Jef. Est., BOE 24.5.1972).
 - Convenio C.120 relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas, de 8 de julio de 1964. Ratificado por Instrumento de 18.5.1970 (Jef. Est., BOE 30.9.1971).
 - Convenio C.127 relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador, de 28 de junio de 1967. Ratificado por Instrumento de 6.3.1969 (Jef. Est., BOE 15.10.1970).
 - Convenio C.148 relativo a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo, de 20 de junio de 1977. Ratificado por Instrumento de 24.11.1980 (Jef. Est., BOE 30.12.1981).
 - Convenio C.153 relativo a la duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera, de 27 de junio de 1979. Ratificado por Instrumento de 7.12.1984 (Jef. Est., BOE 26.6.1985).
 - Convenio C.155 relativo a la Seguridad y la Salud de los Trabajadores y el Medio Ambiente de trabajo, de 22 de junio 1981. Ratificado por Instrumento de 26.7.1985 (Jef. Est., BOE 11.11.1985). Complementado por el Protocolo P.155 de 20/06/2002, no ratificado por España.
 - Convenio C.172 sobre condiciones de trabajo en hostelería, cafés, bares y similares, de 25 de junio 1991. Ratificado por Instrumento de 17.5.1993 (Jef. Est., BOE 3.3.1994).
 - Convenio C.187 sobre marco promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, de 15 de junio 2006. Ratificado por Instrumento de 1.4.2009 (Jef. Est., BOE 4.8.2009).
-

desde el punto de vista de su extensión como del de la gran cantidad de mano de obra que precisa y por otra hacer notar la enorme diversidad de ocupaciones que incluye.

Esto hace, que el englobar todas estas actividades cuando se realizan estudios, muchas veces oficiales, sobre la siniestralidad laboral o sobre los niveles de exposición al riesgo, de empresas y personas que realizan trabajos completamente diferentes, pueda catalogarse al menos de impreciso, máxime si se centran en el número de enfermedades laborales o de accidentes registrados, sin atender a las muy diferentes particularidades de cada actividad, por lo que se hace muy difícil darles una utilidad desde el punto de vista del control de la “*Gestión Preventiva*” y de la toma de decisiones, si se tienen como referencia sólo estos estudios.

8.2. Sector de la energía nuclear:

La primera legislación en el campo de la energía nuclear y de sus distintas aplicaciones, aparece en España con la publicación de una Ley⁶⁸⁶ en el año 1964, y es el resultado de la asunción por parte de nuestro país de distintos Convenios Internacionales, entre los que de ese momento cabe destacar, el relativo a la Protección de los Trabajadores contra las radiaciones ionizantes de la OIT⁶⁸⁷.

El inicio de la utilización de la energía nuclear en España tuvo lugar en los años sesenta con la construcción de la primera central eléctrica, la de Zorita que entro en funcionamiento el 12 de diciembre del año 1968, siendo la de Trillo la última en construirse, poniéndose en marcha el 4 de diciembre del año 1987. Actualmente en España se encuentran operativos 8 reactores nucleares en uso, ubicados en 6 emplazamientos. Para hacernos una idea de nuestra situación con respecto a la energía nuclear cabe decir, que del informe⁶⁸⁸ elaborado por el Gobierno en el año 2015 se desprende, que nuestro país cuenta con una potencia instalada de 7.864,7 MWe, 7,3 % de la potencia total de generación eléctrica instalada, con una producción bruta de 57.277 GWh, lo que representa el 20,4% del total de la producción bruta nacional (280.481 GWh) y algo más del 2% del total mundial.

686- Ley 25/1964, de 29 de abril, sobre energía nuclear.

687- Convenio C.115 OIT de 22 de junio de 1960, relativo a la Protección de los Trabajadores contra las radiaciones ionizantes. Ratificado por Instrumento de 28.6.1962 (Jef. Est., BOE 5.6.1967).

688- Informe “*La Energía en España 2015*” del Ministerio de Industria, Energía y Turismo.
(http://www.minetad.gob.es/energia/balances/Balances/LibrosEnergia/Energia_2015.pdf)

Desde un principio, la complejidad del elemento central en el que se asienta esta energía, es decir, el manejo de los isótopos radioactivos y sus posibles consecuencias tanto dentro del ámbito laboral como fuera de él, fue una preocupación constante, aunque no estuvo acompañada de iniciativas que contemplasen un tratamiento global. Así, independientemente de otros intereses no comerciales sobre este terreno, el Gobierno franquista promovió a finales de los años cuarenta la “*Junta de Investigaciones Atómicas*”, que posteriormente fue transformada en la “*Junta de Energía Nuclear*” (JEN) por un Decreto –Ley⁶⁸⁹ del año 1951. Posteriormente la Ley de energía nuclear⁶⁹⁰ del año 1964 recogió ésta figura, otorgándole la entidad de derecho público y de personalidad jurídica propia, con dependencia directa del Ministro de Industria y con plena autonomía económica y administrativa. No obstante, la idea central continuaba siendo la de contar con un Organismo especializado y autónomo, que concentrase todas las actuaciones de control y asesoramiento técnico sobre este campo. Todo ello tuvo como consecuencia la decisión de crear el “*Consejo de Seguridad Nuclear*” (CSN)⁶⁹¹, en el año 1988, al que con un carácter independiente de la Administración General del Estado y con personalidad jurídica y patrimonio propio, se le asignaron todas las atribuciones en este área, siendo el único Organismo en España Competente en la materia.

Estas atribuciones fueron reforzadas en el año 2007 con la publicación de una Ley⁶⁹² que reformaba este Organismo, al tiempo que se incluían otros aspectos, tales como la obligación para los trabajadores de comunicar cualquier hecho, que pueda afectar al funcionamiento seguro de las instalaciones, protegiéndoles de posibles represalias, y la creación de un “*Comité Asesor*” como Órgano de Asesoramiento y Consulta, abierto a la participación de representantes de los ámbitos institucionales, territoriales, científicos, técnicos, empresariales, sindicales y medioambientales.

Todo ello contribuye a una mayor colaboración entre los estamentos implicados y consecuentemente a la mejora de la Seguridad y de las Condiciones de Trabajo. No obstante parece que en algunas ocasiones pueden aparecer espacios no definidos, entre las competencias asignadas a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y

689- Decreto -Ley de 22 de octubre de 1951 sobre creación de la Junta de Energía Nuclear (JEN).

690- Ley 25/1964, de 29 de abril, de energía nuclear, modificada por la Ley 25/1968 de 20 Junio.

691- Ley 15/1980 de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, reformada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre.

692- Ley 33/2007, de 7 de noviembre. Reforma de la Ley de creación del CSN.

las que corresponden al CEN, tal como se desprende del informe⁶⁹³ sobre “*la Situación Laboral de Seguridad y Salud en el ámbito de las Centrales Nucleares*” del sindicato CC.OO., elaborado después de realizar la correspondiente visita a las instalaciones, aunque no parecen tener mayor relevancia.

A todo lo anterior debe unirse la decisión del Parlamento Español del año 1984, de crear una empresa pública, la única autorizada para la gestión y almacenamiento de residuos radioactivos, bajo la denominación de ENRESA. Esta empresa asimismo se encarga del desmantelamiento de las centrales nucleares al finalizar su ciclo útil y de la restauración medioambiental de aquellas zonas que han sido afectadas por instalaciones o por actividades relacionadas con el uranio.

En todo este recorrido y paulatinamente, han ido publicándose un conjunto de Decretos y Normas⁶⁹⁴, con el objetivo de complementar el marco en el que se desenvuelve la utilización de la energía nuclear, cuya peligrosidad desgraciadamente se ha hecho evidente en ejemplos como el de Chernóbil en Rusia o el de Fukushima en Japón. Sin embargo y con ser esto grave, lo más importante no es sólo la peligrosidad potencial que ya se conocía, lo que se ha puesto claramente de manifiesto en estos episodios, que se han acompañado de gran cantidad de pérdidas humanas y materiales en ambos casos, es la impotencia y la falta de medios físicos y tecnológicos para el control de estos sucesos cuando ocurren, de manera que a falta de otras decisiones que corresponderían a las Autoridades Políticas y que quedan fuera del ámbito del presente trabajo, sólo queda aprender, poner en marcha soluciones que de momento sólo tienen un carácter parcialmente paliativo, y realizar estudios y propuestas como las llevadas a cabo por el Dr. Shojiro Yasuia⁶⁹⁵ después del accidente de Fukushima.

Dicho esto, a la vista de todo lo anterior y ante la posibilidad cierta de que existan episodios como los citados, es evidente la especial importancia que adquiere la Gestión

693- Informe del sindicato CC.OO. sobre “*la Situación Laboral de Seguridad y Salud en el ámbito de las Centrales Nucleares*”, de 15 de marzo de 2006. (Ponencia para la mesa de diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España).

694- Decreto 2869/1972, de 21 de julio, por el que se aprueba el primer Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, derogado posteriormente por el Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, por el que se aprueba un nuevo Reglamento sobre instalaciones nucleares y radiactivas, modificado posteriormente por Real Decreto 35/2008 de 18 de enero, y el Real Decreto 783/2001, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes, que traspone la Directiva 96/29/EURATOM.

Otras Directivas relacionadas: 89/618/EURATOM, 90/641/EURATOM, 97/43/EURATOM, Directiva 2003/122/EURATOM y 2013/59/EURATOM.

695- Artículo del Dr. Shojiro Yasui, publicado online el 22 Julio del año 2014 y recogido en la revista ERGA del INSHT N° 488 del año 2015, bajo el título “*New regulations for radiation protection for work involving radioactive fallout emitted by the TEPCO Fukushima Daiichi APP accident: Application expansion to recovery and reconstruction work*” (Nuevas normativas para la protección de las radiaciones en el trabajo relativas a radioactividad emitida por el accidente de TEPCO Fukushima Daiichi APP: Expansión de la aplicación para el trabajo de recuperación y reconstrucción). Shojiro Yasui pertenece al Departamento de Seguridad Ocupacional y Salud, Ministerio de Salud, Trabajo y Bienestar de Japón y es Doctor en Ciencias en la rama de Ingeniería de Seguridad, Ingeniería Ambiental.

Preventiva en este terreno, de manera que los procedimientos y controles tanto sobre las instalaciones en sí y sobre su entorno, como sobre el componente tecnológico y sobre los trabajadores, deberán ser mucho más escrupulosos, teniendo en cuenta que pueden existir factores externos no controlados, que mantienen la seguridad de todo el Sistema de Gestión en un cierto nivel de incertidumbre, por lo que para compensarlo al menos en parte, se debe tener una disposición especial al sobre aseguramiento, a la hora de diseñar el proyecto preventivo. Por otra parte debe indicarse también, que el riesgo radiológico no se limita a las grandes instalaciones radioactivas. Esta tecnología además es de uso frecuente en el ámbito sanitario, existiendo asimismo gran cantidad de industrias que cuentan con algún tipo de instalación radiológica, sin olvidar la importancia que tiene el tratamiento de los residuos radiactivos. Todo ello se tratará más adelante con mayor amplitud en el punto 5.3 del capítulo 12, dedicado a la “*Gestión Preventiva*” en el ámbito de la energía nuclear.

Por esta razón, por una parte es esencial cumplir de manera estricta la normativa en vigor y por otra, las comprobaciones establecidas por la “*Gestión Preventiva*”, deben controlar tanto los elementos radiactivos en todo su itinerario, desde su adquisición, pasando por su manejo, utilización, y desecho, como las instalaciones en todas sus etapas, desde la fase de proyecto a la de producción y mantenimiento, incluyendo asimismo a los proveedores y a los colaboradores externos. Todo ello debe configurar una parte esencial del “*Sistema de Gestión Preventiva*” de la empresa, en la que debe incluirse un Plan de Prevención de Riesgos Laborales específico, quedando todo el sistema subordinado tanto a las Normas y a los controles establecidos por el CSN y a los internos y externos a los que se encuentra asimismo sometido este Organismo Regulador, como a las correspondientes Auditorías de carácter obligatorio, de acuerdo al contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y al Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

8.3. Sector pesquero:

El sector de la pesca en el mar, ha ido tradicionalmente acompañado de unos niveles de siniestralidad particularmente elevados, de manera que los índices de incidencia de los accidentes en esta actividad, superan en más del doble a los registrados en el conjunto

del resto de las actividades económicas⁶⁹⁶, lo que le otorga el no deseado calificativo de ser una de las ocupaciones más peligrosas.

Aunque a lo largo de la historia siempre ha existido una toma de conciencia clara sobre la peligrosidad de estas tareas, prueba de ello es que la legislación sobre Protección de los Trabajadores que desarrollaban su actividad en la denominadas labores del mar, se remonta al año 1919, en el que se hizo obligatorio el aseguramiento⁶⁹⁷ contra accidentes de sus respectivas dotaciones por parte los navieros, si bien este seguro no tenía objetivo preventivo alguno, la dificultad en establecer Sistemas de Gestión efectivos, siempre se ha derivado del gran número de actividades diferentes que se desarrollan en este sector (pesca a bordo de embarcaciones de pequeño y gran calado, marisqueo en costa, pesca de buceo, trabajos en puerto, etc.), así como de los diferentes medios en los que se realiza el trabajo y de las circunstancias enormemente variables e inestables de ese medio.

Más recientemente, el análisis de las condiciones de trabajo en este sector, ha sido motivo de especial de preocupación por el conjunto de las Entidades Competentes o relacionadas con esta actividad. Entre las iniciativas actuales más importantes, debe destacarse la llevada a cabo Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) el 9 de junio del año 1997, creando un Grupo de Trabajo que se constituyó el 27 de octubre del mismo año, con el encargo de:

“...estudiar la problemática de la aplicación de la normativa de Seguridad y Salud en el Trabajo en el sector y, elaborar una propuesta de líneas de investigación para su mejora”.

Una vez finalizados los trabajos en el año 2000, el Grupo elevó al Pleno un informe muy pormenorizado sobre el estado de situación del sector, que comienza recogiendo las distintas competencias sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de los Organismos relacionados, Ministerios de Fomento (MFOM), Empleo y Seguridad Social (MEYSS) y Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente (MAGRAMA), así como de las Comunidades Autónomas, incluyendo un organigrama de Seguridad y Salud Laboral en

⁶⁹⁶- I Encuentro Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Pesquero. Sevilla, CNMP, 26 de mayo de 2015, documento “Presentación de datos sobre siniestralidad en la pesca” (Ministerio de Empleo y Seguridad Social-INSHT).

⁶⁹⁷- Real Decreto 5 de octubre de 1919, por el que obliga a los navieros a asegurar a sus dotaciones contra accidentes de mar.

el sector pesquero español que por su interés se recoge a continuación en la figura 8:

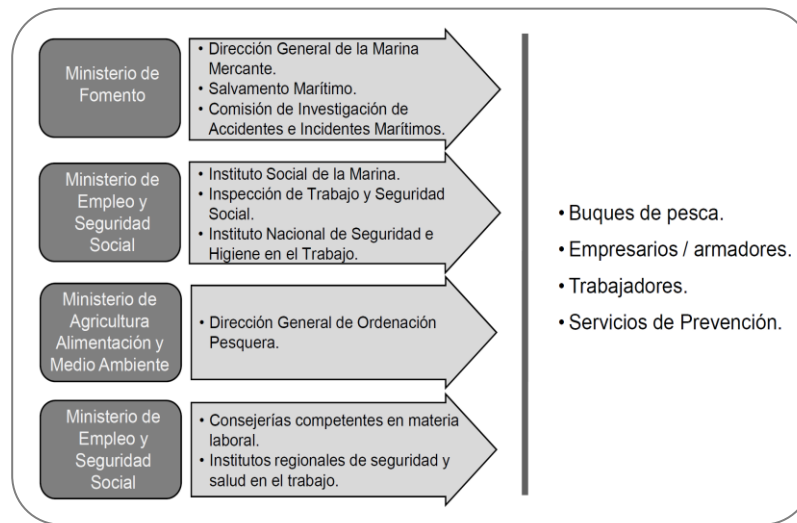


Figura 8: Esquema sobre la organigrama de Seguridad y Salud Laboral en el sector pesquero español.
Fuente: Documento "Sector Pesquero: Análisis de situación de la Salud laboral" (INSHT-febrero 2014).

El informe⁶⁹⁸ además incluye asimismo datos importantes sobre la siniestralidad del sector, que se mantiene casi estable desde el año 2008 hasta el 2012. Enormemente significativo es el índice de incidencia (accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo por cada 100.000 trabajadores afiliados), que alcanzó la cifra de 6557,5, muy por encima del conjunto del resto de actividades que se situaba en 2.848,9 y también por encima de un sector tan sensible como es el de la construcción (6.296,9). Por último el citado informe contiene un número importante de propuestas, que una vez presentadas fueron aprobadas por la CNSST el 26 de junio de 2000.

Es imprescindible tener en cuenta el medio en el que se realizan las labores, en el que el sometimiento a unas condiciones climatológicas no siempre previsibles, complica aún más la aplicación de los controles preventivos. En cuanto al barco se refiere cabe señalar, que los trabajos se realizan en un entorno reducido, máxime cuando se trata de pequeñas embarcaciones, y durante largos periodos de tiempo, por lo que los parámetros relativos a los puestos de trabajo marcados por la normativa general, son de difícil cuando no de imposible aplicación, debiendo adaptarse a las especiales circunstancias de cada caso.

Otro factor enormemente importante, es el gran número de empresas medianas pero especialmente pequeñas (particularmente pequeños armadores), que componen la flota

698- "Sector Pesquero: Análisis de situación de la Salud laboral": Informe elaborado por el Grupo de Trabajo creado por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, publicado por el Servicio de Ediciones y Publicaciones del INSHT (última edición: Madrid, febrero 2014).

NOTA. Los datos relacionados así como el gráfico que se incluye en la página anterior proceden del contenido del citado informe.

pesquera y las dificultades económicas del mantenimiento de su actividad, lo que parece llevarles a asumir en ocasiones unos niveles de riesgo, por encima de los controles preventivos establecidos, e igualmente ocurre en las labores de marisqueo en costa o en la pesca de buceo.

La “*Gestión Preventiva*” en este caso, debe basarse en la aplicación de los Convenios⁶⁹⁹ de la OIT ratificados por el Estado Español y en la Normativa en vigor tanto general como específica⁷⁰⁰ para este sector. Por otra parte, los Sistemas de

699- Convenios de la OIT ratificados por España que afectan al sector pesquero:

- Convenio C.027 sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, de 21 de junio de 1929. Ratificado por Ley 8.4.1932 (Gaceta 14.4.1932).
- Convenio C.113 sobre el examen Médico de los pescadores, de 19 de junio de 1959. Ratificado por Instrumento de 28.6.1961 (Jef. Est., BOE 24.4.1962).
- Convenio C.126 relativo al alojamiento a bordo de los barcos pesqueros, de 21 de junio de 1966. Ratificado por Instrumento de 9.2.1968 (Jef. Est., BOE 13.11.1969).
- Convenio C.127 relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador, de 28 de junio de 1967. Ratificado por Instrumento de 6.3.1969 (Jef. Est., BOE 15.10.1970).
- Convenio C.137 sobre las repercusiones de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, de 25 de junio de 1973. Ratificado por Instrumento de 22.3.1975 (Jef. Est., BOE 22.3.1977).
- Convenio C.152 sobre Seguridad e Higiene en los trabajos portuarios, de 25 de junio de 1979. Ratificado por Instrumento de 13.2.1982 (Jef. Est., BOE 10.12.1982). Revisa el Convenio C.032, de 1932, que a su vez revisaba el Convenio C.029, de 1930.
- Convenio sobre el trabajo marítimo MLC 2006 (Maritime Labour Convention), de 23 de febrero de 2006. Ratificado por Instrumento 22.12.2009 (Jef. Est. BOE 22.1.2013), que denuncia los siguientes Convenios, previamente ratificados por España, que dejan de estar en vigor:
 - Convenio C.009 sobre la colocación de la gente de mar, de 10 julio 1920. Revisado por Convenio C.133 (NO RATIFICADO) relativo al alojamiento de la tripulación a bordo (disposiciones complementarias), de 30 de octubre de 1979.
 - Convenio C.016 sobre el examen Médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques, de 11 de noviembre de 1921. Ratificado por Decreto de 17.5.1924 (Gaceta 20.5.1924).
 - Convenio C.055 sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente de mar, de 24 de octubre de 1936. Ratificado por Instrumento de 26.11.1971 (Jef. Est., BOE 30.11.1972).
 - Convenio C.073 sobre el examen Médico de la gente del mar, de 29 de junio de 1946. Ratificado por Instrumento de 24.5.1971 (Jef. Est., BOE 20.5.1972).
 - Convenio C.134 relativo a la prevención de los accidentes de trabajo de la gente de mar, de 30 de octubre de 1970. Ratificado por Instrumento de 26.11.1971 (Jef. Est., BOE 21.2.1973).
 - Convenio C.163, sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto, de 8 de octubre de 1987. Ratificado por Instrumento de 17.8.1989 (Jef. Est., BOE 13.12.1989).
 - Convenio C.164 sobre la protección de la Salud y la asistencia médica de la gente de mar, de 8 de octubre de 1987. Ratificado por Instrumento de 26.2.1990 en Resolución de 15.1.1991 (Jef. Est., BOE 21.1; rect. 1.3.1991).
 - Convenio C.180 relativo a las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, de 22 de octubre de 1996. Ratificado por Instrumento de 27.11.2003 (Jef. Est., BOE 5.2.2004). Revisa los Convenios C.076, C.093 y C.109.

700- Ejemplo de normativa específica que afecta al sector pesquero al margen de la normativa general y de la emanada de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales:

- Real Decreto 1661/1982 que declara de aplicación los preceptos del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.
 - Real Decreto 1561/1995 sobre jornadas especiales de trabajo.
 - Real Decreto 1216/1997 sobre disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en el Trabajo a bordo de los buques de pesca.
 - Real Decreto 258/1999 por lo que se establecen las condiciones mínimas sobre la protección de la Salud y la asistencia médica de los trabajadores del mar.
 - Real Decreto 768/1999 por lo que se aprueba el Reglamento para el control del cumplimiento de la normativa sobre seguridad en los buques extranjeros que utilicen puertos españoles.
 - Real Decreto 1032/1999 por el que se aprueba las Normas de Seguridad a cumplir por los buques pesqueros de eslora igual o superior a 24 metros.
-

Gestión, que deberán incluir necesariamente los procedimientos preventivos para cada una de las actividades y deben estar adaptados a cada uno de los procesos de trabajo, de manera que junto a su efectividad prevalezca su sencillez y su operatividad, teniendo en cuenta tanto la opinión como la experiencia de los trabajadores, evitando que una complejidad excesiva pueda significar una dificultad añadida a su aplicación, sin que esto signifique en ningún caso, que la simplicidad comprometa el objetivo fundamental que es la seguridad.

Como puede observarse la dificultad se deriva de encajar todos estos aspectos, para lo cual se requiere no sólo un conocimiento claro de la normativa regulatoria y una buena formación técnica, sino también una cierta experiencia en el sector, de manera que se consiga que todo aquello que se ha diseñado sobre el papel tenga una traducción en la práctica.

No obstante, de todo lo anterior no debe desprenderse justificación alguna de la alta siniestralidad del sector, pero sí debe resaltarse la enorme dificultad que representa la implantación de sistemas preventivos, a la vista de las especiales circunstancias que concurren en la actividad pesquera, junto con la necesidad de realizar análisis pormenorizados y evaluaciones detalladas, que deben ir seguidas de medidas de prevención específicas y de formación para cada caso en concreto y en ningún caso generalistas. Por otra parte, cuando del diseño del sistema en cuestión se deriven propuestas de cambio, se tendrá en cuenta que estos van a llevarse a cabo generalmente fuera de cualquier supervisión técnica especializada y que van dirigidos a personas acostumbradas a sus propias maneras tradicionales de actuar, por lo que deben ser asumidos por estas personas de la forma más natural posible, dado que de otra manera provocarán un rechazo y no se conseguirán los objetivos.

Por último indicar que, tradicionalmente, se ha confundido la protección a la actividad pesquera con la implantación de sistemas de aseguramiento, que palien las consecuencias económicas derivadas de la siniestralidad, tanto por enfermedad como por muerte. No obstante, con ser enormemente importante este aspecto en el plano social, en ningún caso debe representar un cierto nivel de asunción, de que con ello ya se da respuesta a lo inevitable, dado que ninguna actividad laboral debe ir unida a la aceptación, aunque sea implícita, de pérdidas o lesiones para el trabajador.

8.4. Sector del servicio del hogar familiar:

Los trabajos realizados por las personas encuadradas en lo que se ha dado en denominar “*el servicio del hogar familiar*”, tradicionalmente han estado sometidas a una clara discriminación con respecto al resto de los sectores y no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también y más aún desde la práctica. Prueba de ello son los mecanismos por los que habitualmente consiguen un trabajo estas personas, muchas veces sin mediar contrato alguno que, aunque ésta es una acción fuera de la legalidad, son habituales y frecuentes en nuestro país y todo ello debido a las especiales circunstancias que muchas veces atraviesan estas personas, lo que hace que esta situación sea aceptada de manera tácita o como un mal menor.

Los datos de afiliación al Régimen Especial de la Seguridad Social en el año 2011, contabilizan un total 296.950 trabajadores que desarrollaban esta actividad, mientras que el dato medio de agosto de 2012 eleva esta cifra a 378.690, y en el mes de enero del año 2017 a 422.008, incluyendo los que figuran tanto en el nuevo sistema especial de empleados del Hogar (vigente desde el 01/01/2012) como en el antiguo Régimen Especial⁷⁰¹. Sin embargo, algunos datos como los recogidos por María Ángeles Durán Heras⁷⁰², procedentes de las respectivas encuestas de población activa (EPA's), sitúan la cantidad de trabajadores del servicio del hogar familiar en más de 700.000 en nuestro país (en el año 2009 en 724.000 y en el primer trimestre del año 2011 más de 703.000), lo que apoya la afirmación anterior.

No obstante debe indicarse, sin entrar en el terreno específico de las relaciones contractuales, pero sin dejar de lado los datos anteriores, que la legislación Preventiva-Laboral también ha discriminado de manera clara a este colectivo. Así si se observa la evolución sufrida a lo largo del tiempo y partiendo de la Ley “*Dato*”, se comprueba que esta Ley no mencionó ni tuvo en cuenta en su momento esta actividad⁷⁰³.

Mucho más adelante, cuando se publica la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en el año 1971 y como ya se indicó anteriormente para el sector agrario en el capítulo 7 punto 2, su artículo 1 estableció que su contenido era de aplicación a las

701- Pacto de Toledo: “Informe sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General”. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social-2012.

702- María Ángeles Durán Heras (Licenciada en Ciencias Políticas y Económicas y Doctora en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid): “*El trabajo no remunerado en la economía global*”. 1ª ed. Bilbao: Fundación BBVA, 2012. 511 p. ; 24 cm, ISBN: 978-84-92937-26-4.

703- Ley de accidentes de trabajo de 1900 (Ley “*Dato*”), artículo 3 sobre las industrias ó trabajos que dan lugar á responsabilidad del patrono.

personas “...comprendidas en el ámbito del sistema de la Seguridad Social”. Por tanto, dado que la Ley de la Seguridad Social, del año 1966⁷⁰⁴ consideró como Régimen Especial al de los Servidores Domésticos, aspecto regulado posteriormente por un Real Decreto⁷⁰⁵ del año 1969, estas personas pasaban a formar parte integrante del sistema de la Seguridad Social, lo que parecía conllevar que los contenidos de esta Ordenanza eran de aplicación a este colectivo. Sin embargo esto no fue así, dado que de ella quedaban excluidos los regímenes especiales del “Servicio Doméstico” y de “Estudiantes”, a la espera de las posibles disposiciones especiales pertinentes que en su momento pudiera dictar el Ministerio de Trabajo.

A esto hay que añadir, que si se atiende al contenido de su artículo 12, en el que se recoge que:

“Las disposiciones relativas a obligaciones, derechos y responsabilidades que en esta Ordenanza se establecen serán, asimismo, aplicables con carácter general y en la medida que fuere necesaria para prevenir riesgos profesionales a las personas comprendidas en el ámbito del mismo, aun cuando en ellas no concurra la condición de empresario ni la de trabajador por cuenta ajena, sin perjuicio de las Normas específicas que en el Anexo o Anexos correspondientes sean dictadas por el Ministerio de Trabajo”,

Parece que podría haberse tenido en cuenta a este colectivo, sin embargo en una disposición transitoria, la citada Ordenanza recogió que:

“No obstante, lo dispuesto en los artículos 1 y 12 de esta Ordenanza, las medidas de Seguridad e Higiene en el Trabajo aplicables a las personas incluidas en los regímenes especiales señalados en los apartados h) e i) del número 2 del artículo 10 de la Ley de la Seguridad Social de 21 de abril de 1966, se ajustarán a las disposiciones especiales que establezca el Ministerio de Trabajo en uso de las facultades que le confiere el artículo 27.1 del citado texto legal”.

En línea con este texto, más adelante en el año 1985, el Decreto⁷⁰⁶ que regulaba la relación laboral de carácter especial del Servicio Doméstico, recogía la obligación del

704- Decreto 907/1966, de 21 de abril, aprobando el texto articulado primero de la Ley 193/1963, de 28 de diciembre, sobre Bases de la Seguridad Social.

705- Decreto 2346/1969, de 25 de septiembre, por el que se regula el Régimen Especial de los Empleados de Hogar.

706- Real Decreto 1424/1985 de 1 de agosto, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del Servicio doméstico. Artículo 13. Otras obligaciones del titular del hogar familiar:

“El titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de Seguridad e Higiene. La deficiencia grave de estas obligaciones será justa causa de dimisión del empleado”.

titular del hogar familiar, de cuidar que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de Seguridad e Higiene. Sin embargo sólo mencionaba que la deficiencia grave en el cumplimiento de estas obligaciones “...será causa justa de dimisión del empleado”, lo que a todas luces dejaba a este colectivo, al menos y por decirlo de una manera “suave”, en una situación muy desfavorable respecto al empleador y muy fuera de los principios incluidos en la Ordenanza para el resto de los trabajadores, lo que representaba una clara discriminación. Todo este proceso finaliza definitivamente con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la que se recoge textualmente que esta Ley⁷⁰⁷:

“...tampoco será de aplicación a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. No obstante lo anterior, el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de Seguridad e Higiene”.

En línea con este postulado, el Real Decreto⁷⁰⁸ del año 2011, que regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, vuelve a incluir prácticamente el mismo texto recogido en el año 1985 citado con anterioridad. Asimismo y abundando aún más en lo anterior debe indicarse, en cuanto a las responsabilidades que recaen directamente sobre el empleador en los casos de infracción se refiere, que⁷⁰⁹:

“...no será de aplicación a los empleados de hogar el recargo de las prestaciones económicas en caso de AT y EP por falta de medidas de Prevención de Riesgos Laborales”.

En el mes de junio del año 2012, los empleados de hogar quedaron integrados en el Régimen General de la Seguridad Social⁷¹⁰, reconociéndose las prestaciones que por contingencias profesionales están previstas para los trabajadores incluidos en el Régimen General. Sin embargo desde entonces no se ha producido modificación alguna en otro sentido, por lo que parece que el legislador continúa manteniendo

707- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 3, apartado 4.

708- “El empleador está obligado a cuidar de que el trabajo del empleado de hogar se realice en las debidas condiciones de Seguridad y Salud, para lo cual adoptará medidas eficaces, teniendo debidamente en cuenta las características específicas del trabajo doméstico. El incumplimiento grave de estas obligaciones será justa causa de dimisión del empleado” (Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, artículo 7, Derechos y deberes, apartado 2).

709- Página oficial de la Seguridad Social 2007. Porcentaje: Norma general (último párrafo): http://www.seg-social.es/Internet_1/Trabajadores/PrestacionesPension10935/Incapacidadpermanen10960/RegimenGeneral/Prestaciones/Incapacidadpermanen28700/CuantiaAbono/42804

710- Ley 27/2011, de 1 de agosto, sobre actualización, adecuación y modernización del sistema de Seguridad Social y Real Decreto 1620/2011, de 14 de noviembre, por el que se regula la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

su intención, de reducir a la mínima expresión la Prevención de Riesgos Laborales para este colectivo, excluyéndolo de la aplicación general de la normativa, que regula este campo para el resto de las actividades relacionadas con el trabajo. Como última observación cabe añadir que, hasta la fecha, España no ha ratificado el Convenio C.189 de la OIT del año 2011, sobre el “*Trabajo decente para las trabajadoras y los trabajadores domésticos*”.

Capítulo 8.

**LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS EN PREVENCIÓN
DE RIESGOS LABORALES, DENTRO DEL ENTORNO
INTERNACIONAL CON EL QUE ESPAÑA SE
ENCUENTRA DIRECTAMENTE COMPROMETIDA.**

Capítulo 8:

LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS EN PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES, DENTRO DEL ENTORNO INTERNACIONAL CON EL QUE ESPAÑA SE ENCUENTRA DIRECTAMENTE COMPROMETIDA.

En este capítulo se recogerán aquellas iniciativas llevadas a cabo por Organismos Oficiales Internacionales, que han tenido como consecuencia el diseño y puesta en práctica de programas estructurados de actuación, en el terreno de la Prevención de los Riesgos Laborales, que han afectado directamente a España. El motivo de porqué en el proceso de exposición y análisis, se haya creído conveniente comenzar por aquellos establecidos en el marco europeo y por otros procedentes de las Naciones Unidas, se debe a la influencia que han ido teniendo posteriormente en los programas establecidos expresamente en nuestro país, cuyos contenidos en unas ocasiones han formado parte de los compromisos adquiridos en el terreno internacional y en otras los han tomado como referencia. Todo ello podrá observarse y se desprenderá de las continuas alusiones que se recogerán en el siguiente capítulo 9, dedicado a la planificación y a actuaciones estratégicas Institucionales en nuestro país.

El papel de España en el marco internacional, queda definido por el conjunto de Convenios, Acuerdos, Tratados y Compromisos que con el tiempo ha ido adquiriendo y que definen su posición ante el resto de las naciones. Como consecuencia, de forma paulatina ha ido integrándose en distintos Organismos Supranacionales, participando en sus decisiones y asumiendo un conjunto de obligaciones, que de manera directa o indirecta afectan al conjunto de nuestro ordenamiento interno, especialmente en lo que se refiere a los aspectos políticos, jurídicos, económicos y sociales.

De todos los foros internacionales en los que participa España, los más significativos en cuanto al terreno en el que se encuadra el presente trabajo, son la Unión Europea y las Naciones Unidas, por lo que a continuación se analizan las principales iniciativas de carácter estratégico promovidas por estos dos Organismos, en el área de la Prevención de los Riesgos Laborales, dada su enorme importancia e influencia.

1. Las iniciativas estratégicas en Prevención de Riesgos Laborales dentro del entorno europeo.

Como ha quedado recogido en ocasiones anteriores, el recorrido llevado a cabo por la Unión Europea en materia Preventiva-Laboral, ha ido plasmándose en una abundantísima normativa y en un conjunto de actuaciones planificadas, que se remontan a sus orígenes, con los primeros programas de investigación en materia de Seguridad y Salud en el lugar de trabajo desarrollados por la CECA⁷¹¹, que paso a paso han definido una particular manera de afrontar la mejora de las condiciones de trabajo en todos los terrenos, configurándose como uno de los elementos identificativos propiamente europeos, sobre los que debe asentarse la idea de una sociedad de progreso.

No obstante y al mismo tiempo, se fue estableciendo la necesidad de integrar las iniciativas llevadas a cabo en un conjunto de planes de actuación, que permitiesen una mayor coordinación en la definición de políticas comunes y un mejor conocimiento de los resultados obtenidos y de los niveles de implantación, tanto a nivel global como en cada uno de los países, persiguiendo al mismo tiempo que las actuaciones respondiesen a unos criterios lo más uniformes posibles. Todo ello dio lugar al diseño de un conjunto de Programas de Acción primero y posteriormente de una sucesión de Estrategias Europeas en Prevención de Riesgos Laborales.

Debe indicarse, para poder realizar una valoración ponderada y un mejor análisis del desarrollo seguido a lo largo del tiempo que se describe a continuación, que debe tenerse muy presente la manera en la que ha evolucionado la Unión en este terreno como en tantos otros, debido a la necesidad de compatibilizar distintos intereses con el cumplimiento de unos objetivos que, si bien han sido en algunas ocasiones incompletos o no se han conseguido en su integridad, su importancia real reside en una instalada actitud de perseverancia en el tiempo. Esto ha hecho que los avances sean progresivos creando mecanismos de continuidad, de manera que a una acción concreta reflejada en un programa específico se prolonga en un siguiente programa, encadenando actuaciones parciales acordes con los diferentes momentos políticos y con la evolución normativa derivada de los diferentes acuerdos y, especialmente, de los contenidos de los distintos Tratados.

711- CECA: Comunidad Europea del Carbón y del Acero, creada por el Tratado de París en el año 1951.

Por otra parte, las actuaciones han estado íntimamente unidas a las políticas desarrolladas por la Unión en cada momento, desarrollándose con una visión integradora, de manera que los objetivos incluidos en unos proyectos, han ido teniendo en cuenta los recogidos en otros con los que se encontraban relacionados. Así y entre muchos ejemplos podría citarse que, en el campo del desarrollo de la Política Social Europea, la previsión para desarrollar el cuarto “Programa de Acción en Prevención de Riesgos Laborales”, fue recogida en el “Libro Blanco”⁷¹² presentado por la Comisión en el año 1994. Asimismo y como ha quedado recogido en el punto 1.1.4 del capítulo 4, la “Agenda Social Europea” del año 2000, en su apartado relacionado con la calidad del empleo, incorporó en su texto como objetivo de especial atención, las condiciones de trabajo, la Salud y la seguridad. De igual forma el “Libro Verde”⁷¹³, presentado por la Comisión en el año 2001, sobre el fomento de la Responsabilidad Social de las Empresas, incluyó un punto específico sobre Salud y Seguridad en el lugar de trabajo.

Como consecuencia, todas estas iniciativas han tenido una enorme influencia y han desembocado en un gran número de las Resoluciones, que han ido tomándose paso a paso, siendo adoptadas y asumidas por los Estados con unos altos niveles de aceptación, por lo que han pasado a consolidarse dentro del Ordenamiento Jurídico tanto comunitario como interno de cada país, siendo el caso de España un claro ejemplo, si bien habría que puntualizar que no en todos los casos, como ha podido observarse en diferentes puntos del presente trabajo.

1.1. El mecanismo europeo de diseño y puesta en marcha de las iniciativas Preventivo-Laborales.

Los Órganos Europeos sobre los que ha recaído la puesta en marcha de las iniciativas relacionadas con las políticas Preventivo-Laborales, así como el diseño y la elaboración de los documento básicos sobre los que se han asentado, son el Consejo Europeo y la Comisión Europea, que han contado con la participación del Parlamento Europeo, del Comité Económico y Social Europeo y del Comité de las Regiones Europeo. Asimismo estos Organismos han tenido en cuenta en múltiples ocasiones, las opiniones, los Dictámenes, o los informes y pronunciamientos de otras Entidades tanto europeas como dependientes de la ONU, tales el CARIT-SLIC (*Comité de Altos Responsables de*

⁷¹²- “La Política Social Europea-Un paso adelante para la Unión”. Libro Blanco. Capítulo III (*Mejorar las condiciones de trabajo como parte de una Europa competitiva*), apartado c (*Promover la Seguridad e Higiene en el Trabajo*), punto 18. (COM/94/333FINAL, de 27 de julio de 1994).

⁷¹³- “Fomentar un marco europeo para la Responsabilidad Social de las Empresas”. Libro Verde, apartado 2.1.2. (COM/2001/0366 final, de 18 de julio de 2001).

la Inspección de Trabajo), la EU-OSHA, el CCSS-ACSH (*Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo*), la OIT o la OMS, entre otros.

En la mayor parte de los casos, aunque no siempre, los procesos abiertos en este terreno han seguido un recorrido similar, desde la elaboración de los documentos base hasta su aprobación definitiva. Así, las iniciativas que directa o indirectamente han estado relacionadas con la mejora del entorno laboral y la Prevención de los Riesgos Laborales, procedentes tanto de los distintos Tratados firmados dentro del entorno europeo, como de las decisiones tomadas en el seno de las reuniones de los diferentes Consejos Europeos, generalmente se han traducido en un mandato a la Comisión Europea de elaboración de los correspondientes estudios, para cuyo desarrollo ha contado con los Órganos Técnicos de la Unión en este terreno, desembocando finalmente en una Comunicación que se ha presentado al Consejo.

Paralelamente estas Comunicaciones se han presentado asimismo al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Europeo, quienes han confeccionado sus correspondientes Dictámenes. Por último el Consejo ha procedido a la aprobación definitiva del documento final, tomando en consideración estos Dictámenes.

1.2. Los Programas de Acción de las Comunidades Europeas en Prevención de Riesgos Laborales.

La idea de poner en marcha estos programas, partió de la necesidad de llevar a la práctica la aspiración de integrar en lo posible, las políticas en materia Preventiva-Laboral en el entorno de las Comunidades Europeas, a través de unos planes con unos contenidos mínimos concretos y comunes para todos los Estados, cuyos resultados pudieran posteriormente ser analizados bajo Criterios de “*Calidad y Eficacia*”.

1.2.1. Antecedentes.

En el mes de octubre del año 1972 se celebró en París una Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno, en la que se produjo la importante afirmación de que “...*la expansión económica no es un fin en sí, sino que debe traducirse en una mejora de la Calidad así como del Nivel de Vida...*”, basada en el texto del “*Tratado Constitutivo*

de la Comunidad Económica Europea”, que recogía entre sus contenidos la misión de promover “...una creciente elevación del Nivel de Vida...”⁷¹⁴. Como consecuencia de esta afirmación, los Jefes de Estado y de Gobierno consideraron que:

“...una acción vigorosa en el ámbito social reviste la misma importancia que la realización de la unión económica y monetaria...”.

Estas manifestaciones que en un principio podrían parecer simples declaraciones de intenciones, se tradujeron posteriormente en un “Programa de Acción Social”, que debería contar con los medios necesarios a través del reforzamiento del Fondo Social Europeo, en el que se concretasen un conjunto de medidas, que dieran forma a las sugerencias presentadas en la citada Conferencia de París por los Jefes de Estado o de Gobierno y por la Comisión.

De los diferentes apartados que configuraron este Programa, que posteriormente fue aprobado en el año 1974 por una Resolución del Consejo⁷¹⁵, se extraen las siguientes acciones:

“Mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permitan su armonización en el progreso:

-
- *Establecer un programa de acción en favor de los trabajadores, tendente a la humanización de las condiciones de vida y de trabajo y, sobre todo: La mejora de la seguridad y de la higiene en el trabajo.*
- *La creación de un Comité general europeo de seguridad del trabajo y la extensión de las competencias del Órgano Permanente para la seguridad y la salubridad en las minas de hulla*
- *La creación de una Fundación Europea para la Mejora del Medio Ambiente y de las Condiciones de Vida y de Trabajo.*
- ...”

⁷¹⁴ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea, (Tratado CEE). Artículo 2.

⁷¹⁵ Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de enero de 1974, relativa a un Programa de Acción Social. Diario Oficial N° C 013 de 12/02/1974.

Asimismo, entre las prioridades que se recogen se incluyó específicamente la de⁷¹⁶:

“Establecer un primer programa de acción, relativo sobre todo a la Higiene, a la Seguridad en el Trabajo, a la Salud de los Trabajadores, a la ordenación de las tareas comenzando por los sectores de actividad en los que las condiciones de trabajo sean más penosas”.

La consecuencia directa fue la redacción del primer “Programa de Acción” del año 1978, en el que tuvieron una especial incidencia los aspectos higiénico-industriales y cuyo desarrollo se prolongó a partir del año 1984 dentro de un segundo programa. Esta dinámica tuvo su continuidad en otros dos nuevos programas, en los años 1987 y 1996, apoyándose en el Acta Única Europea de 29 de junio del año 1987 y diseñados con una nueva concepción preventiva más amplia centrada en la mejora de las condiciones de trabajo, de manera que la vigencia de toda la serie se extendió a lo largo del periodo comprendido entre los años 1978 y 2000.

1.2.2. Primer Programa del año 1978.

Este primer programa asentado sobre los artículos 117 y 118 del Tratado de la CEE, bajo la denominación de “Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Higiene en el Trabajo”, se puso en marcha en el año 1978, por una Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas⁷¹⁷. Su vigencia se extendió entre los años 1978 y 1982 y en su diseño, que fue una consecuencia directa de la Resolución del Consejo de 21 de enero de 1974, por la que se elaboró el programa de Acción Social, quedaron implicados el entonces:

“Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en los Lugares de Trabajo”, la “Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo” y el “Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional”.

En su contenido y entre otros muchos considerandos, se recogió que el número de accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales continuaba representando un problema grave, a la vista del número de casos producidos, que los esfuerzos que se llevasen a cabo para dar soluciones a este problema, tenían efectos beneficiosos tanto

⁷¹⁶- Programa de Acción Social de 21 de enero de 1974 (Prioridades), apartado 6: “Mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permitan su armonización en el progreso”.

⁷¹⁷- Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de junio de 1978, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Higiene en el Trabajo. Anexo. (DO C 165 de 11.7.1978).

en el plano social como económico y que en la elección de las medidas a aplicar y de las acciones que se pusieran en práctica, debería tenerse en cuenta tanto su eficacia como los costes que conllevaran y todo ello dirigido a mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, dentro de los criterios establecidos en la Conferencia de París del año 1972 y en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europea.

Las líneas generales que se establecieron para su diseño se centraron en los siguientes aspectos:

- La investigación de la etiología de los accidentes de trabajo y de las enfermedades ligadas al trabajo.
- La protección contra las sustancias peligrosas.
- La prevención de los peligros y de los efectos nocivos de las máquinas.
- La vigilancia y la inspección dirigidas a la mejora del comportamiento humano.

En consonancia con lo anterior, el Programa en sí quedó recogido en el anexo de la anteriormente citada Resolución del Consejo y se configuró en torno a seis acciones que deberían emprenderse a nivel comunitario, que a su vez integraron un conjunto de iniciativas algunas de las cuales se extractan a continuación.

Acción 1. La integración de la seguridad en los diferentes pasos de la concepción, la producción y explotación.

Acción 2. El establecimiento de límites de exposición de los trabajadores a poluciones y elementos nocivos encontrados o susceptibles de ser encontrados en el lugar de trabajo.

Acción 3. El desarrollo de la vigilancia de la Seguridad y Salud de los Trabajadores.

Acción 4. Estudio de las causas (etiología) del accidente y de la enfermedad y la Evaluación de los Riesgos ligados al trabajo.

Acción 5. La coordinación y promoción de la investigación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Acción 6. El desarrollo del espíritu de Seguridad y de Salud por la educación y la formación.

Uno de los aspectos más significativos fue el de, que por primera vez, se recopilaron y seleccionaron un conjunto de iniciativas, integradas en cada tipo de acción, muchas de las cuales hasta ese momento se habían presentado dispersas, dando una unidad de conjunto al proyecto preventivo, tales como la necesidad del acondicionamiento de las empresas, la organización del trabajo y la coordinación entre empresas, los problemas derivados de la fabricación y utilización de máquinas, aparatos y útiles de trabajo, pero también de las sustancias químicas, sobre agentes biológicos y otros productos peligrosos (su valoración e identificación), así como de los contaminantes físicos (ruido, vibraciones, radiaciones etc.) presentes en el medio laboral, en todas las formas en las que interactúan con las personas, las posibles consecuencias que pudieran derivarse y cómo prevenirlas, todo ello apoyado en la publicación dos Directivas⁷¹⁸, hasta el estudio y análisis de factores ergonómicos, entre otros muchos aspectos, y el establecimiento de controles.

Al mismo tiempo se establecieron nuevos conceptos preventivos, tales como el de la integración de la acción preventiva, el de la participación de los agentes implicados y la formación a todos los niveles, elaborando modelos comunitarios a partir del año 1978, o el de la necesidad de dar la importancia que requiere a la investigación en todos los terrenos preventivos y el establecimiento de unos principios de homogenización y normalización dentro en los estudios estadísticos.

Como puede observarse este primer Programa fue enormemente amplio y ambicioso, y quizás ésta fuese una de las razones por la que no se desarrolló en su integridad a lo largo de su periodo de vigencia, además de otras de carácter coyuntural y económico, y por lo que se vio la necesidad de darle una continuidad en un segundo Programa.

1.2.3. Segundo Programa del año 1984.

El segundo programa denominado "*Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Salud en el lugar de trabajo*", fue aprobado en el año 1984 por una Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas⁷¹⁹, asentándose como en el caso del programa del año 1978, sobre los artículos 117 y 118 del Tratado de la CEE.

⁷¹⁸- Directiva 80/1107/CEE del Consejo, de 27 de noviembre de 1980, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes químicos, físicos y biológicos durante el trabajo y Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.

⁷¹⁹- Resolución del Consejo, de 27 de febrero de 1984, relativa a un segundo Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Salud en el lugar de trabajo (DO C 67 de 8.3.1984).

Como ya se ha indicado, este Programa fue una continuación del finalizado en el año 1982, tanto es así, que los considerandos sobre los que se apoyó fueron literalmente los mismos que se establecieron en el programa anterior, añadiendo las Resoluciones de 17 de mayo de 1977 y de 7 de febrero de 1983 del Consejo de las Comunidades Europeas, sobre un “*Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Medio Ambiente*”.

Para su periodo de vigencia, cuyo límite se estableció en el año 1988, se definieron 21 acciones que deberían desarrollarse “...*en función de la urgencia y de las posibilidades existentes tanto en el plano nacional como en el plano comunitario...*”, distribuidas en los siguientes siete apartados:

- I. Protección contra las sustancias peligrosas.
- II. Medidas ergonómicas, protección contra los accidentes y las situaciones peligrosas.
- III. Organización.
- IV. Formación e información.
- V. Estadísticas.
- VI. Investigación.
- VII. Cooperación.

Entre las acciones que daban forma a los contenidos de estos apartados, se recogían aspectos tan importantes como los dirigidos al campo de la Higiene Industrial, relativos al establecimiento de metodologías comunes para la Evaluación de los Riesgos para la Salud ligados a los agentes químicos, físicos y biológicos, fijando valores límite, a la prevención contra sustancias cancerígenas o a la definición de límites para la exposición al ruido y de medidas contra las vibraciones.

En cuanto a la prevención de accidentes de trabajo, se hacía especial mención a los derivados de las caídas, de la elevación manual y de la manutención, y a las máquinas peligrosas, así como al examen de los riesgos de los denominados accidentes mayores derivados de la actividad industriales, a los que se refiere la conocida como “*Directiva Seveso*”⁷²⁰ del año 1982. Al mismo tiempo se definen indicaciones en cuanto al

⁷²⁰- Directiva 82/501/CEE del Consejo, de 24 de junio de 1982, relativa a los riesgos de accidentes graves en determinadas actividades industriales.

establecimiento de líneas de actuación dirigidas a las condiciones ergonómicas y de iluminación en los centros de trabajo.

Unido a todo lo anterior y en línea con lo recogido en el anterior programa, se resalta nuevamente la necesidad de fijar criterios de vigilancia, especialmente dirigidos a aquellos trabajadores expuestos a riesgos considerados graves y en atender las necesidades de formación e información a través de programas específicos y de elaboración de manuales. Por otra parte, se insiste en los aspectos organizativos, en la importancia que tienen los “*Especialistas en Prevención*” en todas las áreas, Medicina, Seguridad, Higiene, etc., y en la necesidad de contar con la participación tanto de los trabajadores como de sus representantes.

Asimismo se vuelve a incidir en el establecimiento de criterios homogéneos de análisis de los resultados, basados en datos estadísticos sobre la frecuencia, la gravedad y las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, que permitan una mejor coordinación en los análisis de los resultados a nivel comunitario, apuntando al mismo tiempo la importancia de contar con una información eficaz en general y en particular sobre la incidencia del cáncer en el medio laboral, proponiendo en este último caso el establecimiento de un inventario de los registros.

Unido a lo anterior, se resalta la importancia de la investigación en todos los terrenos, sobre la que deben basarse las actuaciones de futuras acciones comunitarias, la necesidad de continuar colaborando con las organizaciones extracomunitarias con un amplio criterio, señalando expresamente a la OIT y a la OMS, y se invita a la Comisión a establecer los canales necesarios, para abrir mecanismos de información sobre las actuaciones llevadas cabo por los Estados, relacionadas con los contenidos de este programa, con una periodicidad anual.

Por último debe indicarse, que tampoco en este caso se cubrieron en su integridad los objetivos marcados. No obstante, como consecuencia de la puesta en marcha tanto de este segundo programa como del anterior y durante sus periodos de vigencia, la Comisión elaboró un total de diez Directivas específicas en el campo de la Prevención de Riesgos Laborales, de las que el Consejo llegado el año 1987 había aceptado siete,

de manera que a la ya mencionada sobre accidentes graves en los que intervienen sustancias químicas peligrosas, se unieron otras relativas a la Seguridad y Salud de los Trabajadores ante la exposición de agentes físicos y químicos, lo que debe resaltarse como uno de los resultados prácticos más importantes.

1.2.4. Tercer Programa del año 1987.

El tercer “*Programa sobre la seguridad, la higiene y la Salud en los Lugares de Trabajo*”, se apoyó como los anteriores en los artículos 117 y 118 del Tratado CEE, pero una vez aprobada el Acta Única Europea el 29 de junio del año 1987, por la que se modificaron los Tratados Constitutivos de las Comunidades Europeas, se vio como una manera de llevar a la práctica el nuevo marco que se establecía, aplicando los artículos 21 y 22 de este Tratado, con los que se introducían dos nuevos artículos, el 118 A y el 118 B, que completaban la legislación anterior en el terreno que nos ocupa.

Debe indicarse que con la redacción del citado artículo 118 A, se instaba a los Estados miembros a promover la mejora del medio de trabajo y a proteger la Seguridad y Salud de los Trabajadores, y se obligaba al Consejo, a propuesta de la Comisión, en cooperación con el Parlamento Europeo y previa consulta al Comité Económico y Social, a adoptar las disposiciones mínimas necesarias en este terreno, mediante las correspondientes Directivas que habrían de aplicarse progresivamente en cada uno de los Estados, y todo ello a través del diálogo social con cada una de las partes implicadas en el entorno europeo, tal como se recogía en el nuevo artículo 118 B.

Así, este tercer Programa de Acción “*relativo a la Seguridad, a la Higiene y a la Salud de los Trabajadores*”, fue elaborado por la Comisión sin esperar a la finalización del periodo de vigencia del programa anterior, y posteriormente fue presentado al Consejo de las Comunidades Europeas a través de una Comunicación⁷²¹ de fecha 23 de octubre del año 1987, en la que se comprometió a presentar en un plazo breve de tiempo, un conjunto de prescripciones mínimas para el entorno comunitario, relativas a:

- La organización de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en los lugares de trabajo.
- La protección contra los riesgos debidos a sustancias peligrosas

⁷²¹- Comunicación de la Comisión sobre su programa en el ámbito de la Seguridad, la Higiene y la Salud en el Trabajo de 23 de octubre de 1987. (COM/87/520FINAL).

- La armonización de las estadísticas de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales.
- El acondicionamiento de los lugares de trabajo.

Asimismo, la Comisión se comprometió a realizar un estudio sobre

*“...la forma de organizar los Estados miembros los medios de control y las sanciones”,
y a “...presentar, antes del año 1992, una serie de acciones incluidas en su programa
en el ámbito de la Seguridad, la Higiene y la Salud en los lugares de trabajo”.*

El Consejo de las Comunidades Europeas acogió favorablemente esta comunicación, mediante una Resolución⁷²² del mes de diciembre del mismo año, tomó nota de las acciones contempladas, estimando útil este marco para el comienzo de la aplicación del artículo 118 A, a nivel comunitario, y sugirió a la Comisión que:

“...en estrecha cooperación con los Estados miembros y previo Dictamen del Comité Consultivo sobre Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en los Lugares de Trabajo estableciese planes de trabajo concretos, preferentemente anuales”,

teniendo especialmente en cuenta los siguientes criterios:

- La gravedad de los riesgos de accidente de trabajo y/o las enfermedades profesionales.
- El número de trabajadores expuestos a riesgos.
- Las posibilidades de prevención

Al mismo tiempo y para el desarrollo de estos trabajos, el Consejo realizó otro número de sugerencias a la Comisión, tales como que estableciese estrechos contactos con los expertos nacionales, que para la preparación de las Directivas contase con los Agentes Sociales, especialmente con el *“Comité Consultivo sobre Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en los Lugares de Trabajo”*, que incidiese en la mejora de los mecanismos de intercambio de información y sensibilización o que examinase la conveniencia de crear un mecanismo comunitario, encargado de estudiar las repercusiones a nivel nacional de las medidas comunitarias. Asimismo se detuvo en resaltar la importancia de la formación de empresarios y trabajadores y por último invitó

⁷²²- Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1987, relativa a la Seguridad, la Higiene y la Salud en los lugares de trabajo (88/C 28/01) (DO C 28 de 3.2.1988).

a tener en cuenta la posibilidad de organizar en el año 1992, un “*Año Europeo*” dedicado al campo Preventivo-Laboral.

Correspondiendo a las sugerencias planteadas por Consejo y atendiendo al Dictamen del Parlamento Europeo de 16 de noviembre de 1988, que introdujo un conjunto de modificaciones, el programa recogió los siguientes seis apartados, dentro de los cuales se articulaban un conjunto de acciones específicas, de las que a continuación se recogen los aspectos más destacados de forma resumida:

- 1º. Seguridad y Ergonomía en el Trabajo:** Acciones relacionadas con la eliminación de obstáculos técnicos organizativos y con la preparación de Directivas y recomendaciones sobre la organización de la Seguridad en el Trabajo, y los componentes que integran y rodean el espacio físico laboral (sustancias, equipos de trabajo, señalización, etc.), así como otras dirigidas a sectores específicos como el marítimo, el industrial, el de la construcción o el agrícola.
- 2º. Salud e Higiene en el Trabajo:** Acciones relacionadas con la confección de una lista comunitaria de los valores límite de exposición a 100 agentes químicos, físicos y biológicos y la ampliación del “*Inventario Europeo de Sustancias Químicas*” existentes (*European Inventory of Existing Commercial Chemical Substances* - EINECS), con la preparación de Directivas dirigidas a la prevención en este terreno y en el de los agentes cancerígenos, así como a la armonización en su clasificación y etiquetado. Asimismo se establecieron acciones sobre la organización de los “*Servicios de Salud*” y de sus funciones y se recoge la Recomendación de la Comisión realizada en los años 1962 y 1966, sobre la necesidad de revisar el “*Plan Europeo de Enfermedades Profesionales*”.
- 3º. Información:** Acciones relacionadas con la mejora de la información sobre sustancias peligrosas que serían recogidas en las Directivas previstas, con la aplicación práctica de los resultados que se extraigan de los procesos de investigación e innovación, o con el fomento de los intercambios de experiencias entre Inspectores de trabajo, sobre el nivel de cumplimiento de las Directivas y Reglamentos comunitarios en el entorno de cada uno de los Estados miembros.

4º. Formación: Acciones relacionadas con el establecimiento de nuevos programas de acción formativa, dirigidos a “*Profesionales de la Prevención*” (a través de una formación específica dentro del entorno superior o universitario de educación técnica, armonizando esta formación en todos los Estados miembros), a núcleos de trabajadores con características particulares y específicas, tales como jóvenes, adultos, mujeres, desempleados, actividades agrícolas o del mar. Unido a todo lo anterior se propuso la creación de una “*Red Europea*”, destinada a promover la colaboración entre los diferentes centros de enseñanza en las distintas disciplinas preventivas.

5º. Pequeñas y Medianas Empresas (PYME’s): Acciones relacionadas con la realización de diferentes estudios y análisis específicos dentro de este sector, sobre cómo se interpretan y se aplican los Reglamentos, sobre el efecto de las nuevas pautas de trabajo establecidas sobre Seguridad, Higiene y Salud o sobre cómo podría mejorarse la información y el asesoramiento.

6º. Diálogo social: Acciones que debían establecerse dentro del ámbito del “*Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Lugar de Trabajo*”, basadas en el diálogo entre los empresarios y los representantes de los trabajadores.

Tal como se ha indicado con anterioridad, el Consejo dejó en manos de la Comisión la ejecución de este programa, cuya evolución debía asentarse en los diferentes Planes Anuales que deberían diseñarse, en colaboración con los Estados miembros y con la participación del “*Comité Consultivo sobre Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en los Lugares de Trabajo*”, al que debería elevar las consultas pertinentes tal como se recoge en el apartado 5º.

Llegados a este punto, debe resaltarse la publicación de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la “*aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el Trabajo*”, como la consecuencia directa más importante y trascendental de los trabajos llevados a cabo por la Comisión en el desarrollo de este programa. Con la publicación de esta Directiva, a la que ya se ha dedicado anteriormente el punto 1.2 del capítulo 5, se establecieron las condiciones mínimas que deben aplicarse por todos los Estados miembros en este

terreno, creando por primera vez un entorno básico, común y uniforme dentro del ámbito europeo, de ahí su segunda denominación de Directiva “*Marco*”, sobre el que a partir de ese momento se han articulado todas las iniciativas posteriores y se han ido integrando las llevadas a cabo con anterioridad.

Por último, a modo de complemento y como muestra de la preocupación por los aspectos Preventivo-Laborales dentro del entorno europeo durante este periodo, debe recordarse que, durante el desarrollo de este programa y de forma paralela, se redactó la “*Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores*” de 9 de Diciembre del año 1989, a la que se ha dedicado anteriormente el punto 1.1.2.2 del capítulo 4, que aunque en principio solo fue asumida por 11 de los 12 Estados miembros, de los que en ese momento integraban las Comunidades Europeas, y solo hasta el año 1998 fue firmada por el Reino Unido, fue incluida en la redacción de los Tratados de Maastricht y de Ámsterdam y posteriormente del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, revisado el 8 de noviembre de 2001 y vigente hasta el día 1 de diciembre del año 2009, con una referencia expresa en su artículo 136.

1.2.5. Cuarto Programa del año 1996.

El cuarto “*Programa sobre Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo*”, tuvo como punto de partida un “*Marco General de Acción*”⁷²³ para el periodo 1994-2000, en materia de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo, presentado por la Comisión en el año 1993, sobre la base jurídica de los artículos 118, 118 A, 100 A y 118 B del Tratado CEE.

En este documento la Comisión manifestaba que a pesar de los esfuerzos realizados por las instancias implicadas durante más de treinta años, todavía se estaban produciendo diez millones de víctimas de accidentes de trabajo cada año, de los cuales 8.000 eran mortales, con unas pérdidas económicas cifradas en el año 1991 en 26.000 millones de ECUS. Asimismo expresaba que tanto los accidentes como las enfermedades profesionales iban unidas a una gestión “*deficiente*”, de lo que podría extraerse que éste tendría que ser uno de los aspectos que debería potenciarse.

⁷²³- Marco General de Acción de la Comisión de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo. Bruselas, 19 de noviembre 1993 (COM(93) 560 final).

Debe indicarse que la Comisión, como ya se ha indicado con anterioridad en el punto 1 del presente capítulo, dejó constancia asimismo en el año 1994, de sus previsiones para la elaboración de un “...*cuarto programa de acción sobre Seguridad e Higiene en 1995*”, en el “*Libro Blanco*” sobre Política Social Europea, dentro de un contexto más amplio en el que se incluían todos los aspectos que debían definir el modelo social europeo.

Estas razones llevaron a la Comisión a presentar en el año 1995 un “*Programa Comunitario de Seguridad, Higiene y Salud en el Trabajo*”, con el que pretendía cubrir los siguientes objetivos:

- *“Velar porque los Estados miembros incorporen correctamente las Directivas Comunitarias a su legislación y adopten las medidas necesarias para garantizar el cumplimiento debido de la misma.*
- *Promover los trabajos de la Comisión en este ámbito con terceros países.*
- *Continuar promoviendo la Seguridad y Salud en el Trabajo en la Comunidad”.*

Asimismo, unido a estos objetivos, estableció que las medidas destinadas a su consecución deberían ir dirigidas a:

- *“Aplicar, consolidar, racionalizar y ampliar la legislación comunitaria en este ámbito siempre que sea necesario.*
- *Completar la legislación con medios adecuados de información, formación y promoción de un entorno laboral saludable, con especial énfasis en las PYME`s.*
- *Promover estudios e investigaciones, códigos de Buenas Prácticas y otros instrumentos destinados a mejorar los conocimientos y los medios de acción en este ámbito.*
- *Evaluar el impacto socioeconómico de todas las medidas adoptadas en este ámbito, y desarrollar Redes en asociación con otras políticas comunitarias”.*

Unido a estos postulados y dentro de este “*Marco General de Acción*”, la Comisión se comprometió a establecer sus prioridades hasta el año 2000 y presentar unas propuestas detalladas de las actuaciones. Todo ello conflujo en la elaboración y posterior aprobación por la Comisión de un “*Cuarto Programa*”, bajo la denominación de

“Programa Comunitario con medidas de carácter no legislativo destinadas a mejorar la Seguridad y la Salud en el Centro de Trabajo”, que fue presentado como propuesta de Decisión al Consejo en el año 1995⁷²⁴, y asimismo fue objeto de los correspondientes Dictámenes favorables tanto del Comité Económico y Social⁷²⁵, como del Parlamento Europeo⁷²⁶, una vez les fue presentada.

El Consejo a la vista del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, en particular de su artículo 235, y teniendo en cuenta los Dictámenes del Parlamento Europeo y del Comité Económico y Social, decidió adoptarlo “...por un período de cinco años, desde el 1 de enero de 1996 al 31 de diciembre de 2000...”. La propuesta inicial de la Comisión sufrió una ulterior modificación, presentada de conformidad con el artículo 189 del Tratado CE, por la que se incluyó el “Programa de Acciones de Seguridad para Europa” SAFE (*Safety Actions for Europe*), dirigido especialmente a las PYME’s, que fue adoptada en el año 1997 por Decisión del Consejo⁷²⁷ una vez examinada.

Debe indicarse que el Comité Económico y Social en su Dictamen, junto a su satisfacción por la presentación de la propuesta y por la orientación general del programa, expresó su decepción por la ambigüedad de los objetivos prácticos, manifestando entre otros aspectos que la Comisión debería haber fijado metas más ambiciosas, estableciendo “...una combinación equilibrada de acciones de carácter legislativo y no legislativo y de acciones de ejecución...”, poniendo más de relieve la función del “Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el Centro del Trabajo”. En parecidos términos se expresó el Parlamento Europeo que además realizó numerosas modificaciones al texto original.

No obstante, ambos estamentos valoraron positivamente tanto el programa como la implantación del sistema SAFE, realizando el Comité Económico y Social, entre otras

724- Propuesta de Decisión del Consejo, presentada por la Comisión el 25 de julio de 1995 (fecha del documento 12/07/1995), por la que se adopta un “Programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de Seguridad y Salud, en el Centro de Trabajo” (COM/95/282 FINAL - CNS 95/0155). (DO C 262 de 7.10.1995, p. 18/22).

725- Dictamen del Comité Económico y Social sobre: la comunicación de la Comisión sobre un programa comunitario de seguridad, higiene y Salud en el Trabajo (1996-2000), y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de Seguridad y Salud, en el centro de trabajo. (DO C 39 de 12.2.1996, p. 26/29).

726- Resolución legislativa que contiene el Dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo a fin de mejorar el nivel de seguridad en el centro de trabajo (COM(95)0282 - C4-0386/95 - 95/0155(CNS)) (Procedimiento de consulta). (DO C 166 de 10.6.1996, p. 172).

727- Decisión del Consejo, por la que se adopta la propuesta modificada de la Comisión y adopta un programa comunitario (SAFE acciones de seguridad para Europa) para mejorar la seguridad, higiene y Salud en el Trabajo. Bruselas, 9 de enero de 1997 (COM (96) 652 final).

muchas puntualizaciones, que debería prestarse una atención especial a las empresas más pequeñas y el Parlamento, que deberían apoyarse:

“...proyectos de naturaleza práctica diseñados para mejorar el entorno del trabajo en lo relativo a la Seguridad y Salud de los Trabajadores...”⁷²⁸.

1.3. Las Estrategias Europeas en Prevención de Riesgos Laborales.

Para una mejor comprensión del significado del camino que se abrió con esta nueva etapa, debe tenerse en cuenta la visión que en ese momento se tenía sobre un patrón europeo de producción y convivencia, que debía apoyarse en la “*Agenda Social Europea*” del año 2000, que recogía en su integridad el objetivo ya marcado en el año 1957 por el Tratado de la CECA, de crear “*más y mejores puestos de trabajo*”.

El nuevo marco que se abría se asentaba sobre la idea, de que el crecimiento económico debía estar íntimamente unido al progreso social, dentro de un concepto de calidad en el trabajo que abarcara todas sus vertientes, (la producción y el rendimiento económico, la formación y la cualificación de los trabajadores, la calidad de los puestos de trabajo o la conciliación de la vida laboral y familiar, entre otros aspectos), basado en los principios de no discriminación y de diálogo entre los agentes implicados, y que tuviera como uno de los elementos fundamentales el derecho a la Salud y la Prevención de los Riesgos Laborales en su más amplio sentido. En definitiva un nuevo modelo específicamente europeo, capaz de competir en los mercados sobre las bases de un crecimiento sostenible y de justicia social.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la idea de diseñar Estrategias Europeas en Prevención de Riesgos Laborales partió de la evidencia de que, a pesar de la implantación de diferentes “*Programas Específicos*” y de las múltiples normas, declaraciones e iniciativas llevadas a cabo a lo largo del tiempo hasta ese momento, era necesario hacerlas confluir en un “*Proyecto Integral*” que, teniendo en cuenta este nuevo modelo europeo, les diera una unidad de conjunto y propiciara el establecimiento de unos mecanismos de control y de seguimiento más efectivos.

728- Resolución legislativa que contiene el Dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo a fin de mejorar el nivel de seguridad en el centro de trabajo (COM(95)0282 - C4-0386/95 - 95/0155(CNS)) (Procedimiento de consulta). Texto tras el voto del PE, ANEXO II, punto 1.1 (Enmienda 18).

Así, en el año 2001 el Parlamento Europeo pidió a la Comisión, que reforzase la nueva “*Agenda Social*” en torno a una serie de puntos específicos, demandando particularmente en lo que se refiere a los aspectos Preventivo-Laborales⁷²⁹:

“...que ponga en marcha una verdadera Estrategia Comunitaria relativa a la Salud y la Seguridad en el Trabajo, que se base en la fijación de objetivos comunes comparables y en la que se incluya un Plan de Acción para el refuerzo de la aplicación, el control y la evaluación de las Directivas existentes e iniciativas relativas a los riesgos aún no cubiertos o insuficientemente cubiertos, como las lesiones cutáneas causadas por la exposición a los rayos solares, los nuevos riesgos tales como el estrés, las dolencias musculares y óseas, así como las nuevas situaciones de trabajo, y que fomente el recurso al análisis de los riesgos como elemento de un enfoque preventivo.”

Como consecuencia la Comisión recogió esta petición, cuyo resultado directo fue la presentación de la primera “*Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006*”, a la que posteriormente siguieron la “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012*” y el actual “*Marco Estratégico Europeo de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020*”, a cuyo análisis se dedican los siguientes tres puntos del presente capítulo.

1.3.1. La Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006.

Como se ha indicado en el punto anterior, el nuevo planteamiento global y estratégico iniciado en el Consejo de Lisboa, que más tarde fue recogido en la Agenda Social Europea, adoptada en el año 2000 y aprobada en el consejo de Niza, fue la base sobre la que se asentó la primera Estrategia Comunitaria como una forma de integrar todas las iniciativas llevadas a cabo con anterioridad bajo un nuevo enfoque, para lo cual se creó un “*Grupo de Trabajo*” específico para el desarrollo de esta Estrategia, que posteriormente fue disuelto una vez finalizada su labor.

Este nuevo enfoque estaba basado en la tesis, de que la evolución de la actividad económica debía estar unida al desarrollo de las formas de trabajo, de la población activa y de la sociedad en general, lo que junto a la promoción de la Salud en el Trabajo, debía permitir la creación de una economía más dinámica y competitiva. Al

⁷²⁹- Resolución del Parlamento Europeo A5-0291/2000, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Agenda de Política Social (COM(2000) 379 - C5-0508/2000 - 2000/2219(COS)). Apartado15, párrafo-c.

mismo tiempo se afirmaba, que un entorno sano y seguro condiciona el rendimiento económico, y que el desarrollo económico debería asentarse sobre las bases de una mayor cohesión social, del crecimiento sostenible y de la creación de la mayor cantidad de empleo posible, unida a unos altos Niveles de “*Calidad y de Bienestar*” en los lugares de trabajo.

Debe indicarse que el concepto de inversión en la calidad del empleo, unido a las políticas sociales y las consecuencias positivas que se derivan de esta nueva visión del entorno socioeconómico, estuvieron especialmente presentes en este momento, dentro del marco sobre el que se pretendía construir el nuevo modelo europeo. Prueba de ello es la Comunicación realizada en este sentido por la Comisión en el año 2001, al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones⁷³⁰.

En este contexto, la Comisión presentó en el mes de marzo del año 2002 una nueva Comunicación⁷³¹, en la que se recogían las bases de una Estrategia Comunitaria, que debía desarrollarse en el periodo 2002-2006. El documento presentado por la Comisión vinculaba el rendimiento económico al progreso social y comenzaba con una crítica a la visión precaria y cortoplacista de los costes preventivos derivados de la aplicación de la normativa, apuntando que la “*Falta de Calidad*” va íntimamente unida a un conjunto de pérdidas naturales muy diversas. Así, a pesar de la evolución positiva experimentada dentro de la Unión Europea entre los años 1994 y 1998, en los que la incidencia de los accidentes de trabajo descendió un 10%, las cifras continuaban siendo elevadas, cuantificándose, según el EUROSTAR, en 5.500 muertes y 4,8 millones de accidentes con resultado de más de tres días de incapacidad laboral. Por otra parte, en el año 1999 se estimaron en 500 millones las jornadas perdidas por accidentes de trabajo o por problemas relacionados con la Salud, a las que en gran medida tuvieron que hacer frente las empresas.

Unido a todo ello, alrededor de 350.000 personas se vieron obligadas a cambiar de puesto de trabajo o a reducir el tiempo de trabajo y casi 300.000 presentaron distintos

730- Políticas sociales y de empleo - Un marco para invertir en la calidad: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2 de junio de 2001. (COM/2001/0313 final).

731- Comunicación de la Comisión – “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de marzo de 2002. (COM/2002/0118 final).

grados de incapacidad permanente, de los que 15.000 no podrían volverse a incorporar al medio laboral, siendo preocupante el repunte experimentado en algunos Estados de la Unión en ciertos sectores. Asimismo hace referencia a un componente femenino de la sociedad cada vez más fuerte, de manera que se apreciaba un aumento de la incidencia en los accidentes incluidos los mortales, así como en las enfermedades profesionales, según los datos aportados por el propio EUROSTAT.

Por otra parte en una cita a pie de página, hace referencia a las informaciones procedentes de la OCDE referidas al año 2001, que estimaban los gastos atribuibles a estas circunstancias en 122.000 millones de dólares, teniendo en cuenta que en esta cifra no se encontraban incluidos los datos procedentes de Italia, los Países Bajos, Portugal y España, y que tan solo en Francia y Alemania se cuantificaron en 92.000 millones de dólares. A todo ello cabía añadir el deterioro que, por estas causas, sufre la imagen de las empresas, tanto dentro de su ámbito interno (empleados y directivos), como de cara a los consumidores, clientes y al público en general, que se traduce entre otros aspectos en una apariencia de “*Falta de Calidad*”, influyendo en gran medida en su rendimiento y en su capacidad competitiva.

Con todo ello la Comisión intentó hacer ver la enorme importancia de llevar a cabo inversiones y acciones estratégicas en el campo Preventivo-Laboral, y la necesidad de adaptarse a los cambios en el mundo del trabajo, cuyos resultados debían cuantificarse dentro de un amplio análisis, que va más allá de la mera estimación del gasto inmediato que representa el cumplimiento de la normativa establecida.

Dicho esto, la redacción de esta Estrategia se presentó bajo tres “*rasgos*” calificados por la Comisión como novedosos:

- Adoptar un enfoque global de cara al “*Bienestar en el Trabajo*”, teniendo en cuenta los cambios registrados en el mundo del trabajo y la emergencia de nuevos riesgos, especialmente de carácter psicosocial, cuyo objetivo consiste en mejorar la calidad del trabajo, uno de cuyos componentes esenciales es un entorno sano y seguro.

- Basarse en la consolidación de una “*Cultura de Prevención del Riesgo*”, en la combinación de una variedad de instrumentos políticos, legislación, diálogo social, vías de progreso, localización de ejemplos de mejores prácticas, “*Responsabilidad Social de las Empresas*” e incentivos económicos, y en la constitución de asociaciones de cooperación entre todos los agentes pertinentes en el ámbito de la Salud y la Seguridad.
- Demostrar de esta forma, que una política social ambiciosa constituye un factor de competitividad, y que, por el contrario, los costes que genera la falta de intervención política suponen una pesada carga para las economías y las sociedades.

Para conseguir estos objetivos, el documento entre otros muchos aspectos recogía un conjunto de actuaciones, bajo el epígrafe “*hacia una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad*”, entre las que se destacan de forma resumida las siguientes:

- **Promover un enfoque global del bienestar en el trabajo**, a través de una reducción de los accidentes y de las enfermedades profesionales fijando objetivos cuantificables, de la integración de los hombres y mujeres en un contexto de “*Igualdad*” y de la “*Prevención de los Riesgos Sociales*” tales como el estrés, el acoso en el trabajo, la depresión, la ansiedad o la dependencia de sustancias (alcohol, drogas, medicamentos, etc.), teniendo en cuenta al mismo tiempo la incidencia de la evolución demográfica y las modalidades de organización del trabajo, con especial atención a las PYME’s, las microempresas, los trabajadores autónomos y los familiares no asalariados. Al mismo tiempo destaca la necesidad de prestar una atención especial a los riesgos emergentes, particularmente a los derivados de la interacción entre agentes químicos, físicos y biológicos y a otros derivados del entorno de trabajo, tales como los ergonómicos o los psicosociales y propone la creación de un “*Observatorio de los Riesgos*”, dependiente de la EU-OSHA.
- **Reforzar la “*Cultura de Prevención*”**, a través de la educación, la sensibilización y la anticipación, así como de una mejor aplicación de la normativa vigente y un mejor conocimiento de los riesgos. Asimismo se destaca la necesidad

de contar con Servicios de Prevención auténticamente multidisciplinares y con unos servicios de Inspección de Trabajo, de los que destaca la labor de coordinación e intercambio de información que desarrolla el “*Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*” (SLIC) sometidos a “*Auditorías Periódicas*”, cuya actuación abarque a todos los riesgos y capaces de combinar la labor de control con la preventiva.

- **Combinar instrumentos y constituir asociaciones de cooperación** a través de un marco legislativo comunitario racionalizado, completo, coherente y sólido, en el que las distintas Directivas vayan adaptándose permanentemente a la evolución de un conocimiento científico, debiendo integrar además los nuevos riesgos, como los psicosociales, y tener en cuenta los fenómenos emergentes, así como los rasgos característicos de una población activa en proceso de envejecimiento. Asimismo persigue una mayor eficacia en las actuaciones en este terreno, a través de la racionalización de las instancias comunitarias, la cooperación más estrecha entre la Comisión y las distintas Administraciones de los Estados miembros, la integración de algunos de los comités especializados, la implicación de los interlocutores sociales, una mayor y mejor convergencia en el desarrollo de las políticas de los Estados miembros y la integración de la Salud y la Seguridad en el Trabajo en las demás políticas comunitarias, más concretamente en la “*Estrategia Europea de Empleo*”.

Por otra parte se recogen otros aspectos novedosos como son la necesidad de desarrollar vías para la detección de Buenas Prácticas, teniendo en cuenta al mismo tiempo los costes que conlleva la “*Falta de Calidad*”, pudiendo unirse a todo ello la utilización de incentivos económicos para el fomento de la acción preventiva.

Otro aspecto novedoso es la inclusión del concepto de la “*Responsabilidad Social de las Empresas*”, mencionando que la Salud en el Trabajo ya ha habido sido incluida en las iniciativas voluntarias de certificación y etiquetado y planteando como ejemplo de herramienta de trabajo los contenidos del “*Libro Verde*”, mencionado con anterioridad en el punto 1 del presente capítulo, en el que se destaca que:

“...la Salud en el Trabajo es uno de los ámbitos privilegiados para la implantación voluntaria de ejemplos de Buenas Prácticas”.

- Por último el documento se detiene en otros aspectos, relacionados con el establecimiento de unas “*líneas generales*” sobre las “*sanciones impuestas*”, con el reto que representaba la “*ampliación de la Unión*” y con la necesidad de fomentar e incrementar la “*cooperación internacional*”.

1.3.1.1. Resoluciones y Dictámenes de los Organismos Europeos Competentes.

La presentación de esta Estrategia dio lugar a dos Resoluciones: Del Consejo y del Parlamento Europeo, y a dos Dictámenes: Del Comité de las Regiones y del Comité Económico y Social. De estos documentos se extraen a continuación los siguientes contenidos:

A- Resolución del Consejo.

El Consejo, en su Resolución⁷³² de fecha 3 de junio de 2002 adoptó la Comunicación de la Comisión, acogiendo favorablemente la nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad 2002-2006 y se mostro de acuerdo en que la Salud y la Seguridad son unos elementos esenciales de la “*Calidad del Trabajo*”, que asimismo tienen una importante dimensión económica. Al mismo tiempo tomó nota, entre otros aspectos, de que la legislación no había dado en ese momento los resultados esperados y de que el número de accidentes no solo continuaba siendo elevado, sino que había experimentado un repunte en algunos Estados miembros.

B- Resolución del Parlamento Europeo.

El Parlamento Europeo, en su Resolución⁷³³ de fecha 23 de octubre de 2002, se felicitó por la iniciativa de la Comisión, al tiempo que le pidió la elaboración urgentemente de un “*Plan de Acción*” detallado, que incluyera un compromiso financiero y un calendario para cada propuesta, asignando al mismo tiempo los recursos necesarios para reflejar la protección de la Salud y la Seguridad en el Trabajo, como una “*Alta Prioridad*” en los debates sobre la “*Calidad del Trabajo*” y del empleo, con objeto de restablecer una “*Dirección dinámica y activa*”, dedicada a la Salud y la Seguridad en el Trabajo. Asimismo y en otro orden de cosas pidió a la Comisión que se integrase en la Estrategia una “*Dimensión de Género*”.

⁷³²- Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre el documento: “*Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. (DO C 161 de 5.7.2002, p. 1/4)

⁷³³- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión: “*Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. (COM(2002) 118 - C5-0261/2002 - 2002/2124(COS)). (DO C 300E de 11.12.2003, p. 290/296).

C- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

La Comisión dio al Comité Económico y Social Europeo un papel activo, en el proceso de establecimiento de la nueva Estrategia Europea 2002-2006, por lo que pudo contar desde el inicio con diferentes análisis exhaustivos emitidos por este Comité.

C.1- Antecedentes.

Debe comenzarse indicando, que ya en el año 2000 la Comisión había solicitado un “*Dictamen Exploratorio*” a este Comité, en previsión de llevar a cabo un nuevo enfoque en el terreno Preventivo-Laboral, que denominó “*Hacia una Estrategia Comunitaria en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo*”. La respuesta del Comité Económico y Social Europeo a esta solicitud se plasmó, tal como se solicitaba, en un Dictamen⁷³⁴, que fue aprobado por 123 votos a favor, 1 en contra y 4 abstenciones en el año 2001, en su 383ª reunión del Pleno celebrada entre los días 11 y 12 de julio de ese año.

En este Dictamen, el Comité comenzaba destacando la importancia que el Consejo daba a los contenidos de la Agenda Social Europea, especialmente en lo que se refería a la anticipación a los cambios del entorno laboral. Al mismo tiempo se apoyaba en otro Dictamen⁷³⁵ anterior de este Comité del año 1999, en el que planteaba cuestiones tales como la manera de dar mayor eficacia a la legislación europea, el modo de reforzar el vínculo entre capacidad de inserción profesional y Salud y Seguridad en el Trabajo, así como la forma de hacer frente a los nuevos riesgos, considerando este informe como un complemento al anterior.

En este sentido, continuaba insistiendo en que la Comisión debía llevar a cabo una política equilibrada, que combinase medidas legislativas y no legislativas, prestando una atención especial a su eficacia y atendiendo particularmente a los terrenos que precisan de una legislación específica. Aprobaba la intención de la Comisión de codificar y simplificar las Directivas Europeas y subrayaba la importancia de la obligación que tienen los Estados miembros de elaborar informes y notificar las medidas adoptadas sobre el nivel de incorporación y puesta en práctica de las Directivas, en el campo de la

734- Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de Dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la “*Comunicación de la Comisión— Hacia una Estrategia Comunitaria en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo*”. (DO C 260 de 17.9.2001). (2001/C 260/18).

735- Dictamen del Comité Económico y Social sobre la “*Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las Instituciones y los Organismos de la Comunidad y sobre la libre circulación de estos datos*”. (2000/C 51/13).

Salud y de la seguridad. En este mismo sentido hacía hincapié en que los Estados debían dar ejemplo, siendo más exigentes en lo que se refiere a las condiciones de trabajo y Salud de sus empleados.

Al mismo tiempo reconocía la importancia de la función legislativa de la Comisión y mostraba su aprobación al cometido que se le asignaba, en lo que se refiere a la evaluación y a la supervisión de la forma en que se aplica la legislación y a la propuesta de mejoras, resaltando que no hay razón alguna para eximir a las PYME's del cumplimiento de la legislación, aunque debía facilitársele la forma de llevarlo a cabo. Por otra parte se destacaba la importancia de establecer un marco necesario, que ayudase a las empresas a comprender mejor la responsabilidad que les corresponde, así como la que tiene la educación y la formación a todos niveles, incluida la destinada a los cuadros directivos, y en especial la dirigida a las PYME's.

Continuaba expresando la necesidad, en cuanto al entorno europeo se refiere, de dar una mayor concreción a los objetivos marcados, en especial a definir las modalidades de control y comprobación, a la determinación de los medios de los que se dispone y al establecimiento de modalidades de participación de los interlocutores sociales. Al mismo tiempo, en lo que al ámbito nacional se refiere, el Comité manifestaba que deberían definirse actividades específicas y grupos de intervención, en colaboración con los sectores interesados y que se debería actuar sobre la información y sensibilización de empresarios y trabajadores con la ayuda de los interlocutores sociales, adquiriendo compromisos de participación. Por otra parte, instaba a establecer métodos y medios de control e inspección, y consideraba que debería hacerse un mayor esfuerzo, particularmente a nivel nacional, en la recepción, la exactitud y la compatibilidad de los datos recibidos, en cuanto a los niveles de accidentalidad se refiere, con objeto de mejorar los análisis comparativos.

Por último se resalta la importancia del papel que desarrolla la OIT y se instaba a la Comisión a intensificar su colaboración con este Organismo. Al mismo tiempo se calificaba de decepcionante el ritmo de ratificación de los distintos Convenios por los Estados miembros, en los últimos veinte años, manifestando que, a pesar de que esta ratificación es potestad de cada Estado, la Comisión podría haber ejercido una mayor

influencia, a la vista del papel que tiene encomendado de establecer y precisar las políticas preventivas.

C.2- Dictamen.

En respuesta a la Decisión de la Comisión de fecha 11 de marzo de 2002, de consultar al Comité Económico y Social Europeo los contenidos de su comunicación, sobre la nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006), este Comité, el día 20 de junio del mismo año aprobó un nuevo Dictamen⁷³⁶, en su 392ª reunión del Pleno, nuevamente por una amplísima mayoría de 123 votos a favor, ninguno en contra y 5 abstenciones, calificando el documento de la Comisión de:

“...muy interesante y prometedor, que responde positivamente a muchas de las observaciones y sugerencias realizadas en el Dictamen Exploratorio del Comité”.

No obstante en este Dictamen, que en gran parte se basó en el citado *“Dictamen Exploratorio”* del año 2001, el Comité se mostró muy crítico. En primer lugar indicaba que se echaba de menos un verdadero *“Plan de Acción”*, y señalaba que la labor de la Comisión no debería limitarse a *“instar”* a los Estados miembros, sino que debería esperarse de ellos logros precisos, en cuanto a los objetivos de reducción de la siniestralidad laboral se refiere. Por otra parte se detuvo en describir la intensa pérdida de medios que se había observado, en la Dirección de Salud Pública y Salud y Seguridad en el Trabajo desde los años 1993-1994, de manera que las cuatro unidades que se ocupaban de la Salud y la Seguridad en el Trabajo, quedaron reducidas a una sola unidad en el año 1998, lo que se tradujo en pasar de 130 personas en el año 1992 a solamente de 24 dedicadas a esta tarea, y lamentaba en relación con este tema, que una vez más *“...sus preocupaciones hubiesen sido ignoradas por completo”*. Por otra parte recomendó *“enérgicamente”* a la Comisión, que garantizase que su propia política de contratación pública, contuviese un apartado relativo a la Salud y la Seguridad.

En otro orden de cosas, el Comité apoyó la idea de la Comisión de crear un *“Observatorio de los Riesgos”*, aunque entendía que debían precisarse más sus cometidos, consideró útil la propuesta relativa al tratamiento del estrés y manifestó observar con interés la manera en que la Comisión preveía fomentar el *“Bienestar en el Trabajo”*, aunque precisaba que se debería realizar un esfuerzo mayor en la integración

⁷³⁶- Dictamen del Comité Económico y Social sobre la *“Comunicación de la Comisión - Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)”*. (2002/C 241/19).

de la personas con discapacidad, ayudando e incentivando a las empresas para que llevaran a cabo “*adaptaciones razonables*” en sus instalaciones y maquinaria. Sin embargo continuaba manifestando su posición crítica a la atención que se prestaba a las PYME’s y al tratamiento dado a temas tales como el análisis ergonómico realizado en relación al género y a la edad, así como al referente a las consecuencias de la “*Falta de Calidad*” del trabajo o a la legislación sobre trabajos repetitivos y a la manipulación manual de cargas entre otros aspectos. Asimismo criticaba el contenido de la Comunicación sobre el reconocimiento de enfermedades profesionales, indicando que “*no hay nada*” a este respecto.

Por último el Comité se detuvo en hacer notar la disparidad de las informaciones facilitadas por el EUROSTAT e hizo hincapié en la necesidad de armonizar los datos estadísticos, con una mención particular a la colaboración de los Estados miembros.

D- Dictamen del Comité de las Regiones Europeo.

El Comité de las Regiones Europeo en su Dictamen⁷³⁷ de fecha 3 de julio de 2002, acogió favorablemente el diseño de esta Estrategia no solo por su enfoque, que califica de amplio, sino porque recogía además el objetivo de la OIT de fomentar el bienestar físico, moral y social en el trabajo. Asimismo acogió favorablemente la propuesta de Recomendación del Consejo, referida a los trabajadores autónomos, en cuanto a garantizar que la legislación en Salud Seguridad en el Trabajo se aplicase y se exigiera a toda la Unión.

No obstante consideró que, en las actuaciones que se llevaran a cabo, no solo debería tenerse en cuenta la responsabilidad del empleador, sino que unos trabajadores formados e informados deberían asimismo participar de esta responsabilidad, cumpliendo con las “*Normas de Seguridad*”. Por otra parte consideró que debería reconocerse el papel de los entes locales y regionales, en la aplicación, fomento, supervisión y cumplimiento de las normas, prestándoles un apoyo especial, en particular en lo que se refiere a las PYME’s, y recomendó que se reconociera el papel que desempeñaban otros Organismos, que dirigían su actividad al fomento de las “*Buenas Prácticas*” en toda Europa, como la ENSHPO (*Red Europea de Organizaciones de*

737- Dictamen del Comité de las Regiones sobre: La “*Comunicación de la Comisión - Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”, y la “*Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre Salud y Seguridad en el Trabajo a los trabajadores autónomos*”. (2002/C 287/03).

Profesionales de la Salud y la Seguridad). Al mismo tiempo hizo notar la omisión en el documento, del papel que deberían cumplir los sindicatos y los representantes de los trabajadores y pidió a la Comisión una rectificación al respecto.

Por último planteó la necesidad de fijar objetivos de reducción de la siniestralidad laboral en todas sus facetas y de que el desarrollo de esta Estrategia, en su aplicación a todos los niveles, contase con los recursos adecuados, propugnando que se fijase una previsión de ayudas a través de los fondos estructurales.

1.3.1.2. Observaciones sobre la valoración de los resultados.

Como síntesis de los resultados obtenidos en el proceso que transcurrió entre los años 2002 y 2006 cabe decir, que la puesta en marcha de esta estrategia representó un impulso muy importante, en todo lo concerniente a las condiciones de trabajo relacionadas con la Salud y el Medio Laboral, lo que fue plasmándose en los distintos documentos, que han recogido las grandes decisiones derivadas de los distintos Acuerdos y Convenios dentro de la Unión. Asimismo tuvo una gran influencia sobre las iniciativas tomadas por los distintos Estados miembros, de los que podría ser un buen ejemplo España con la implantación de sus propias Estrategias en este terreno.

En el informe de evaluación elaborado por la Comisión⁷³⁸ en el año 2007, se recoge sintéticamente que:

“...durante el periodo cubierto por la Estrategia Comunitaria 2002-2006, se ha observado una disminución importante del número de accidentes de trabajo”.

De acuerdo a los datos con los que la Comisión contaba en ese momento, la reducción de los accidentes mortales referidos a la Europa de los 15 en el periodo 2000-2004, se estimó en un 17%, observándose al mismo tiempo una disminución en los accidentes con ausencia de más de tres días de un 20%.

No obstante junto a estos datos, el informe de la Comisión recogió otros aspectos que influyen notablemente en la valoración, entre los que cabe destacar la afirmación de que reducción de los riesgos profesionales conseguida no fue homogénea, afectando negativamente de forma más notablemente a los jóvenes trabajadores, a los

738- Informe sobre la evaluación de la “Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2002-2006” -SEC(2007) 214.

trabajadores que tienen un empleo precario, a los trabajadores de más edad y a los trabajadores migrantes, así como a ciertas categorías relacionadas particularmente con las PYME's. Asimismo se resalta la mayor incidencia de los riesgos en ciertos sectores como la construcción y las obras públicas, la agricultura, la pesca, los transportes, la salud y los servicios sociales.

Sin embargo deben señalarse otros componentes positivos, como son que la Estrategia activó las políticas preventivas a escala nacional y que la coherencia de los argumentos recogidos en su seno sirvió para incentivar la cooperación, instando a las partes a reflexionar sobre las formas estratégicas de alcanzar los objetivos, lo que llevó a los Estados miembros a elaborar Estrategias y Programas de Acción más selectivos. Por otra parte se resalta el incremento logrado en la sensibilización de la opinión pública en este terreno, apuntando que la Seguridad y la Salud debían integrarse en los "*Sistemas de Calidad*", como uno de los elementos decisivos de mejora del rendimiento y de la competitividad.

Por último cabe destacar, que la forma de afrontar de una manera integral los aspectos Preventivo-Laborales de esta Estrategia, no sólo se limitó al periodo de su vigencia, sino que fue el comienzo de una nueva dinámica, en la que la Unión se ha ido comprometiendo en un conjunto de proyectos, estableciendo una continuidad a través de las sucesivas Estrategias que han ido diseñándose posteriormente en este terreno.

1.3.2. La Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012.

Finalizado el periodo de vigencia de la Estrategia 2002-2006, la Comisión afrontó un nuevo proyecto, teniendo presente el compromiso central de la Estrategia de Lisboa, recogido en la reunión del Consejo Europeo celebrada en el año 2000, en cuanto a que una mayor competitividad basada en el incremento del empleo y de la productividad, exigía un mayor esfuerzo de las partes en la mejora de los resultados en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Asimismo y como no podía ser de otra forma, tuvo presente el proceso iniciado en el año 2002, con la adopción de la primera Estrategia Comunitaria, pero en este caso no solo se persiguió darle una continuidad, sino que se pretendió ser más ambicioso

estableciendo como uno de sus objetivos destacados, el de “*reducir en un 25 % la tasa global de accidentes de trabajo*” en el periodo 2007-2012, en la Europa de 27 miembros, (más adelante se incluyó una matización estableciendo esta reducción de la incidencia por 100.000 trabajadores), objetivo que debía ir unido a la mejora de la Seguridad y la Salud, contribuyendo al mismo tiempo al éxito de la Estrategia para el Crecimiento y el Empleo.

El diseño del documento, en cuya elaboración participaron tanto la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo como la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, situó su eje central en la prevención y en la anticipación al riesgo, de manera que se pudiera conseguir una disminución continuada, homogénea y sostenible de la siniestralidad laboral, tanto en los niveles de accidentalidad, como se ha indicado anteriormente, como en los de las enfermedades profesionales. Al mismo tiempo se hizo hincapié, en que no solo son las razones humanas, las que hacen que la Seguridad y Salud merezca ocupar un lugar destacado en la “*Agenda Política Comunitaria*”, sino que debe tenerse en consideración el:

“...enorme coste que representan los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales para los sistemas de protección social públicos y privados”.

De acuerdo con estos postulados, la Comisión presentó una Comunicación⁷³⁹ en el año 2007 dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, reflejando las líneas generales sobre las que debería basarse la nueva “*Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012*”, y en la que además de los objetivos globales anteriormente recogidos se marcaron los siguientes:

- *“Garantizar la correcta aplicación de la legislación de la UE.*
- *Apoyar a las PYME´s en la aplicación de la legislación vigente.*
- *Adaptar el marco jurídico a la evolución del mundo del trabajo y simplificarlo, teniendo muy presentes a las PYME´s.*
- *Fomentar el desarrollo y la puesta en práctica de las Estrategias nacionales.*
- *Fomentar los cambios de comportamiento entre los trabajadores y animar a los empresarios a que adopten enfoques que favorezcan a la Salud.*

⁷³⁹- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo el título: “*Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*”. Bruselas, 21.2.2007. (*COM/2007/0062 final *).

- *Elaborar métodos para la identificación y evaluación de nuevos riesgos potenciales.*
- *Mejorar el seguimiento de los progresos alcanzados.*
- *Promover la Salud y la Seguridad a escala internacional”.*

Como puede observarse, muchos de estos objetivos ya habían sido recogidos en iniciativas precedentes, por lo que, esencialmente, este nuevo proyecto perseguía profundizar en las actuaciones llevadas a cabo anteriormente, con la salvedad de dar un impulso mayor a los aspectos preventivos y a la implicación de los Estados miembros, a través del diseño de Estrategias propias desarrolladas dentro de su ámbito territorial. Todo ello unido al fomento e impulso de los mecanismos de coordinación y de intercambio de “*Buenas Prácticas*” y a la “*Mejora de los Controles*”, así como al establecimiento de campañas de sensibilización y a una mayor y más adecuada utilización de los instrumentos de información y formación, con una especial atención al entorno de las PYME´s.

Otro aspecto a señalar es el del llamamiento a las principales partes interesadas dentro de la Unión Europea, a colaborar en la elaboración de las políticas comunitarias y nacionales, comprometiéndose asimismo la Comisión en cooperar con el resto de los agentes implicados, especialmente en establecer acciones concretas que se incluirían dentro de cuadro de indicadores de la “*Agenda Social*”, para cuya puesta en práctica debería contarse asimismo con implicación expresa de los Estados miembros.

En cuanto a los sistemas de control de los objetivos marcados, aspecto enormemente importante para el análisis de la evolución del proyecto, la Comisión se comprometió a crear un sistema global de supervisión, dirigido a evaluar y medir los progresos en cada uno de los Estados miembros, y un sistema de conjunto capaz de:

“...recoger y compartir información sobre el contenido de las Estrategias nacionales, la tasa de consecución de sus objetivos y la eficacia de las estructuras de prevención”.

1.3.2.1. Resoluciones y Dictámenes de los Organismos Europeos Competentes.

Como se ha indicado, la comunicación fue dirigida tanto al Consejo, como al Comité de las Regiones, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo, dando

lugar a distintas Resoluciones y Dictámenes procedentes de estas Instituciones. Estos documentos se analizarán a continuación de forma resumida, dada la importancia de sus contenidos, haciendo hincapié en aquellos aspectos que se han considerado más novedosos o destacados:

A. Resolución del Consejo:

El Consejo en su Resolución⁷⁴⁰ de fecha de 25 de junio de 2007, acogió favorablemente la comunicación de la Comisión, considerando que constituía un marco útil para la continuación de la aplicación eficaz del artículo 137 del Tratado CE a nivel comunitario, vigente en ese momento⁷⁴¹, y respaldó a la Comisión en su intento por reducir en un 25 % el índice de incidencia de los accidentes de trabajo a escala comunitaria de la UE, instándola a que promoviese la Seguridad y la Salud Laborales, adoptando las medidas adecuadas en relación con los cambios que se producen en el mundo laboral, y a que garantizase, entre otros aspectos, la supervisión del proyecto y una mejor cooperación y apoyo de la aplicación de la legislación en todos los Estados miembros. Por otra parte le pide que mejore la coordinación con otras políticas comunitarias, y anima a los interlocutores sociales a colaborar, desempeñando un papel activo. Asimismo instaba a los Estados miembros a elaborar y aplicar Estrategias nacionales coherentes de Seguridad y Salud en el Trabajo.

B. Resolución del Parlamento Europeo:

En el mes de enero del año 2008 el Parlamento Europeo emitió, al igual que el Comité de las Regiones, una amplísima Resolución⁷⁴², en la que analizó en profundidad y de forma pormenorizada la comunicación remitida por la Comisión. El documento que partió de 17 considerandos (del A al Q), se mostró en general, en los de 65 puntos incluidos, favorable con este nuevo proyecto, acogiendo con satisfacción, al igual que el Consejo y el Comité de las Regiones, el objetivo de reducir los accidentes en el lugar de trabajo en un 25 % por término medio a escala comunitaria, al que calificó de ambicioso. Asimismo destaca objetivos tales, como la simplificación del marco regulador y la reducción de las cargas administrativas, la obligación que tienen los

740- Resolución del Consejo de 25 de junio de 2007, sobre una “*nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*”. (2007/C 145/01).

741- El artículo 137 del Tratado CE, revisado el 8 de noviembre de 2001, estuvo vigente hasta 1 de diciembre de 2009. Posteriormente fue modificado por el artículo 136 bis del Tratado de Lisboa, sin repercusiones sustanciales en relación con la “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012*”.

742- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2008, sobre la “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*”. (2007/2146(INI)) (2009/C 41 E/03).

Estados miembros de elaborar Estrategias nacionales o la firma del acuerdo marco entre los interlocutores sociales sobre acoso y violencia en el trabajo. Al mismo tiempo consideró excelente la atención prestada a las PYME's y felicitó a la Comisión por las propuestas en materia de educación y formación y a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y a la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo por la labor realizada.

El Parlamento pidió expresamente a la Comisión que incluyera en su Estrategia las siguientes medidas:

- a. *“Garantizar que los empresarios reconozcan y asuman sus responsabilidades organizando Servicios de Prevención adecuados en todos los lugares de trabajo, reconociendo a la vez la importancia de que los trabajadores tengan una actitud responsable en lo que respecta a su Salud y Seguridad.*
- b. *Fomentar unos Servicios de Prevención que sean verdaderamente multidisciplinarios y que reflejen la jerarquía de las medidas dispuestas en la Directiva 89/391/CEE.*
- c. *Insistir en que la Evaluación de Riesgos no debe ser una obligación excepcional, sino un proceso continuo, que conlleve la total participación del empleado.*
- d. *Garantizar que, en la medida de lo posible, las actividades de Prevención se lleven a cabo dentro de la empresa.*
- e. *Garantizar que el control de la Salud y la Prevención vayan juntos.*
- f. *Adaptar su legislación en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo de forma regular a fin de que refleje los avances tecnológicos”.*

Al mismo tiempo se paró en aportar un número importante de Consideraciones, Recomendaciones, Propuestas, entre las que cabe destacar sin menoscabo de otras asimismo importantes, las relativas a la *“Responsabilidad Social de las Empresas”*, considerando que la Comisión debe alentarlas a incorporar la Salud y la Seguridad en su política empresarial, la mayor implicación de los Estados miembros, la aplicación simultánea de la Estrategia Comunitaria y el Reglamento REACH y a la mejora de la

Salud y la Seguridad en el ámbito de la asistencia sanitaria. Asimismo pidió a los Estados miembros su implicación en un enfoque sistemático de la perspectiva de género y que evalúen la adopción de incentivos financieros para promover la Salud y la Seguridad en el Trabajo y subraya la importancia del diálogo social.

No obstante y unido a todo ello manifestó sus reservas, importantes en algunos casos, lamentando el silencio de la Comunicación en cuanto a los objetivos de reducción de las enfermedades profesionales, aunque manifestó su comprensión por la dificultad que representa su cuantificación, resaltó la falta grave de recursos de la Comisión para comprobar correctamente la transposición y el cumplimiento efectivos, de las Directivas adoptadas en materia de Seguridad en el Trabajo y deploró expresamente que la Comisión aún no hubiese presentado la propuesta de modificación de la Directiva 2000/54/CE⁷⁴³, pese a las demandas del Parlamento en este sentido, pidiendo al mismo tiempo a la Comisión que inicie una revisión de la Directiva 92/85/CEE⁷⁴⁴.

C. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo:

Posteriormente a la Resolución del Parlamento Europeo, en el mes de mayo del mismo año 2008, el Comité Económico y Social Europeo en su reunión del Pleno aprobó un Dictamen⁷⁴⁵, por 80 votos a favor, 20 en contra y 8 abstenciones, sobre la Comunicación de la Comisión, en la que junto con la valoración claramente positiva sobre el objetivo de reducción de la accidentalidad en un 25%, opinión compartida como ha podido apreciarse en los puntos anteriores tanto por el Parlamento Europeo, como por el Consejo y el Comité de las Regiones, incluyó un conjunto de observaciones, algunas de las cuales se recogen a continuación de forma resumida.

Comenzó indicando que lo que debía poner en práctica la nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012, era preservar la Seguridad y Salud de los Trabajadores, basándose en el cumplimiento tanto de Normas comunitarias como de las reglamentaciones nacionales, poniendo de relieve los valores de establecer una política social sensible, argumentando que además

743- Directiva 2000/54/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de septiembre de 2000, sobre la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo (Séptima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

744- Directiva 92/85/CEE del Consejo, de 19 de octubre de 1992, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia (décima Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE).

745- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)". (2008/C 224/21).

de aportar una mayor productividad y competitividad, fomenta la cohesión social, la paz social y la estabilidad política, afirmando al mismo tiempo que el mantenimiento de unas condiciones de trabajo peligrosas, representaba un coste estimado de entre el 3% y el 5 % del PIB.

En cuanto al establecimiento de elementos de control establecidos por los Estados miembros, se apuntaba como Recomendación que debía considerarse seriamente la posibilidad de establecer sanciones por la violación en el cumplimiento de la normativa, a la vista de la carga que suponen tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesiones para toda la sociedad y su repercusión en la productividad y en la competitividad.

Al mismo tiempo se paraba en analizar los aspectos relativos al papel desempeñado por el CARIT-SLIC (*Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*) y por la Inspección de Trabajo. En el primer caso criticaba la reducción prevista de puestos en este Comité, justificada por la ampliación de los Estados miembros, resaltando la necesidad de contar con unos recursos financieros y humanos suficientes, para el control y la coordinación de las Directivas, al tiempo que el Comité Económico y Social Europeo se adhería a las conclusiones manifestadas por el CARIT-SLIC en el año 2002, referidas a la mejora de la eficacia de las inspecciones en el lugar de trabajo, respaldando sus Recomendaciones y lamentando que no se hubiesen incluido en la Estrategia.

En cuanto a la “*Labor Inspector*” en sí, se señala que debía impedirse la reducción del número de Inspectores a nivel de los Estados miembros, indicando al mismo tiempo que, las Autoridades Competentes debían multiplicar las inspecciones en el ámbito del cumplimiento de las obligaciones en Seguridad y Salud.

El documento resaltaba la necesidad de generalizar la “*Cultura de la Prevención*”, por medio de la educación, la formación y un marco reglamentario más accesible, y no solo dentro del espectro de los trabajadores comunitarios sino también en aquellos procedentes de fuera de las fronteras, por ser responsabilidad de la Unión. Indicaba al mismo tiempo que debían cambiarse aspectos tales, como el descuido con el que se

había tratado hasta ese momento en los “*Programas Nacionales*” a algunos grupos vulnerables, poniendo como ejemplo a los falsos autónomos y hacía una mención especial al sector de la construcción, cuya tasa de accidentalidad doblaba la media, señalando asimismo la tendencia al alza experimentada en otros sectores, como el de servicios o el sanitario y el educativo, debido a factores como la violencia, el estrés y los trastornos osteomusculares.

Por otra parte manifestaba la necesidad de prestar una atención y un apoyo especial a las PYME´s, dado que emplean a más del 80% de los trabajadores, siempre que:

“...se comprometan a respetar el diálogo social y cumplir los acuerdos sociales en el ámbito de la Salud y Seguridad en el Trabajo...”

y cita expresamente uno de los contenidos del programa “PROGRESS”, analizado anteriormente en el punto 1.4 del presente capítulo, referido a que:

“...la política social europea consiste en mejorar constantemente las condiciones laborales, escuchar a los trabajadores y a sus representantes y hacerles participar en los procesos decisorios”.

En cuanto a la viabilidad del proceso que se iniciaba con la puesta en práctica de la Estrategia, resaltaba la importancia de elaborar un “*Plan de Acción*” que integrase unos objetivos, que debían ser cuantificables, así como unos indicadores y unos mecanismos de información fiables, con objeto de que pudieran llevarse a cabo análisis comparativos para establecer criterios de valoración y proponía la implantación de métodos científicos para medir los riesgos nuevos o emergentes, indicando asimismo que para obtener unos datos adecuados y diferenciados, era necesario contar con una legislación uniforme en cuanto a “*Normas y Coeficientes*” se refiere. Al mismo tiempo el Comité hacía una especial observación, sobre la falta del establecimiento de condiciones financieras de las políticas comunitarias en este campo que la “*hagan realidad*”.

Por último, en el ámbito de la política internacional, se indicaba que debía fomentarse la adopción de las reglamentaciones y recomendaciones de la OIT.

D. Dictamen del Comité de las Regiones Europeo:

En el mes de noviembre del año 2007, el Comité de las Regiones realizó un extenso Dictamen⁷⁴⁶ de 58 puntos, muy pormenorizado, acogiendo con satisfacción la iniciativa de la Comisión, particularmente el objetivo de reducción de la accidentalidad en un 25%. Asimismo se congratulo de la denominación del documento como programa de desarrollo estratégico, ajustado a las disposiciones comunitarias (documento de Estrategia), definiéndolo como una base importante y necesaria, y consideró al mismo tiempo como indispensable, que los Estados miembros contasen con Estrategias nacionales basadas en el documento de la Comisión.

No obstante junto con esta primera manifestación, expresó un conjunto “*Consideraciones críticas*” de gran calado, entre las que cabe destacar la manifestación de “*sorpresa*” de este Comité, ante la falta de concreción de la misión de la Estrategia y de su finalidad, así como de su objetivo específico, considerando fundamental que se declarasen:

“...cuáles son los valores comunes de los Estados miembros, que constituirán el fundamento para actuar de común acuerdo y alcanzar los objetivos”.

Asimismo destacaba la falta de calendario y la necesidad de indicar la frecuencia y el grado de detalle con el que deberían revisarse los programas, y lamentaba que no se hubiese facilitado la participación de los entes locales y regionales en la elaboración de la Estrategia. Al mismo tiempo volvió a manifestar asimismo su “*sorpresa*”, por el hecho de que no se hubiesen abordado los aspectos relacionados con la “*Gestión de la Calidad*”, en relación a la materia de Seguridad y Salud, aspecto de enorme importancia que se recoge de forma recurrente en distintos apartados del Dictamen.

En otro orden de cosas, el Comité instaba a la Comisión a articular las sinergias políticas necesarias:

“...entre las distintas Instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y, sobre todo, los entes regionales y locales desde la perspectiva de la Salud y la Seguridad en el Trabajo”.

746- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*”. (2008/C 53/03). (DO C 53 de 26.2.2008).

1.3.2.2. Observaciones sobre la valoración de los resultados.

Como síntesis de todo este proceso cabe decir que, la Comisión llevó a cabo una “*Revisión Intermedia*”⁷⁴⁷ en el año 2011 y un “*Balance de la Situación*”⁷⁴⁸ elaborado en el año 2013. En este balance de situación, la Comisión estimó que se llevaron a cabo la mayoría de las iniciativas, tanto legislativas como no legislativas, incluidas en la Estrategia, por lo que su puesta en práctica se consideraba eficaz, habiéndose alcanzado los principales objetivos y habiendo ayudado a mejorar y a aclarar la legislación y la normativa en este terreno dentro de la Unión. Al mismo tiempo resaltaba, que esta iniciativa proporcionó un marco común a los Estados miembros de coordinación y de referencia, de manera que en ese momento cada uno de los veintisiete Estados ya contaba con una Estrategia propia, adaptada a su ámbito nacional.

Continuaba indicando, que en las estadísticas europeas de accidentes de trabajo (EEAT), referidas al periodo 2007 y 2012 (estimación de EUROSTAT), se recogía una reducción de un 27,9%, en la tasa de incidencia de los accidentes que dieron lugar a ausencias de más de tres días, si bien estos datos solo estaban referidos a la “*Europa de los 13*”. Asimismo señalaba que, según la encuesta del “*Flash Eurobarómetro*” sobre condiciones laborales, el 85% de los trabajadores se encontraban satisfechos con la Salud y la Seguridad en el Trabajo en su puesto de trabajo actual y el 77% manifestaba que contaban con una formación y una información en este terreno que consideraban suficientes. No obstante y al mismo tiempo el 24,2 % de los trabajadores continuaban considerando que su Salud y su Seguridad estaban en riesgo a causa de su trabajo y el 25 % declaraban que el trabajo tenía efectos negativos para su Salud.

Por otra parte el informe recogía que, según las estadísticas europeas de accidentes de trabajo referidas al año 2011 (EEAT), el número de muertes anuales a causa de los accidentes de trabajo se estimaba en cuatro mil y que, según la encuesta europea sobre las condiciones de trabajo (EWCS) del año 2010, el número de trabajadores que habían sufrido accidentes graves, con una ausencia al puesto de trabajo de más de tres días se elevaba a más de tres millones.

⁷⁴⁷- Comisión Europea: Documento de trabajo del personal de la Comisión .*Revisión Intermedia de la “Estrategia de la Unión Europea 2007-2012 sobre Salud y Seguridad en el Trabajo”*. Bruselas, 27.4.2011. (SEC(2011) 547 final).

⁷⁴⁸- Comisión Europea: Evaluación de la “*Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo de 2007-2012*”. Bruselas, 31.5.2013. (SWD(2013) 202 final).

Unido a todo esto se resalta que los costes, tanto en sufrimiento humano como en términos económicos, continuaban siendo muy elevados y apoyaba esta afirmación tomando como referencia o como ejemplo los datos de Alemania y del Reino Unido. En el primer caso, el de Alemania, se habían producido cuatrocientos sesenta millones de días de baja por enfermedad al año, lo que se había traducido en unas pérdidas de productividad estimadas en el 3,1 % del PIB, según recogía el informe del BAuA (*Startseite / Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*) y el Ministerio de Trabajo Alemán sobre Salud y Seguridad en el Trabajo del año 2011. Asimismo en el caso del Reino Unido, se había calculado un coste en el periodo Fiscal 2010-2011 por el mismo concepto, de 2.381 millones de Libras Esterlinas. Sin embargo no se hace mención alguna, al establecimiento e implantación de “*Sistemas de Gestión Preventiva*”.

A vista de los datos recogidos en el informe se extrae que, pese a la reducción significativa del número de accidentes y a la mejora de la prevención, continuaba siendo necesario mejorar la Salud y la Seguridad en el Trabajo en el ámbito de la Unión. Al mismo tiempo se indicaba, que los recursos de referencia utilizados para el estudio de los resultados, parían poner de manifiesto la falta de indicadores y de mecanismos que permitan realizar un análisis en profundidad, estableciendo criterios de evaluación más científicos, en cuanto a la valoración de la incidencia real que tuvo el desarrollo de la Estrategia. Así se desprende del informe de la Comisión, que califica de “*insuficientes*” tanto la recogida de datos estadísticos, como el desarrollo de herramientas de control, al tiempo que se pone de manifiesto la necesidad de analizar, el efecto que producen las medidas preventivas en ciertas empresas, mencionando expresamente a las PYME’s, o la interacción de las sustancias químicas con el puesto de trabajo y con su entorno, de manera que pudiera establecerse una prevención más eficaz de las enfermedades profesionales y de las relacionadas con el trabajo.

Paralelamente a este informe de la Comisión, el Parlamento Europeo realizó dos estudios sobre la evolución de la Estrategia Europea 2007-2011, que reflejó en dos Resoluciones. En la primera Resolución⁷⁴⁹ redactada en el año 2011, se llevó a cabo una revisión muy pormenorizada de la evolución intermedia de la Estrategia, que fue transmitida al Consejo y a la Comisión, así como a los Parlamentos y los Gobiernos de

749- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la revisión intermedia de la “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*”. (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14).

los Estados miembros, dentro de un amplísimo documento de 110 puntos, del que a continuación se extraen algunos de sus contenidos solo a modo indicativo:

- Se critica el hecho de que algunos Estados miembros no hubiesen fijado “*objetivos mensurables*” para sus Estrategias nacionales y considera que los Estados miembros y las empresas deben invertir más en las “*Políticas de Prevención de Riesgos*”. Asimismo se lamenta que en el año 2009 estas Estrategias no se centrasen en las tres prioridades marcadas en el documento de la Comisión (el estrés y el agotamiento profesional, los trastornos músculo-esqueléticos y la recopilación de datos sobre nuevos riesgos y en sectores de alto riesgo). Al mismo tiempo se pide a la Unión Europea y a los Estados miembros que preparen un “*Programa Europeo de Vigilancia*” de los Riesgos Laborales y en particular de los músculo-esqueléticos y los psicosociales.
- Se señala el hecho de que, a la fecha del informe, cerca del 50 % de los trabajadores de la UE seguía sin tener acceso a Servicios de Prevención, especialmente en el ámbito de las PYME´s y del segmento de la subcontratación. Por otra parte el informe critica que la Comisión no hubiese prestado suficiente atención al enfoque de la igualdad de género.
- Se pide que a la hora de establecer las políticas europeas se preste una atención más ambiciosa y reactiva a la prevención del cáncer asociado al trabajo y la protección de la capacidad reproductiva y pide a la Comisión que presente una propuesta de revisión de la Directiva 2004/37/CE relativa a los agentes cancerígenos o mutágenos antes de finales de 2012.
- Se hace hincapié en la importancia de la plena aplicación de REACH y se vuelve a lamentar la actitud de la Comisión, en su actuación sobre el aplazamiento de la aplicación de la Directiva 2004/40/CE, sobre la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los campos electromagnéticos, pidiendo que “*se aplique rápidamente*”.
- Se resaltan las dificultades que se habían detectado a la hora de recopilar datos en gran parte de los Estados miembros y se pide que se refuerce el papel tanto a la EU-OSHA como del Eurofound, difundiendo sus trabajos ampliamente.

- Se considera la “*Responsabilidad Social de la Empresa*”, como un instrumento importante y eficaz para garantizar unas buenas condiciones de trabajo y se pide que se tengan en cuenta los niveles de Seguridad y Salud en el Trabajo, a la hora de adjudicar contratos públicos.
- Se considera que para aportar soluciones a la competencia social entre los trabajadores europeos y los de terceros países, debería fortalecerse la cooperación entre la Unión Europea, la OIT y la OMS.
- Por último indicar que, entre los muchos y muy importantes apartados de esta Resolución, el Parlamento expresó su confianza, en que la Recomendación de la OIT de contar con un Inspector de Trabajo por cada 10.000 trabajadores, pudiese convertirse en obligatoria.

En el año 2013, finalizado el periodo de vigencia de la Estrategia 2007-2012, el Parlamento Europeo redactó una segunda Resolución⁷⁵⁰. En los cuatro puntos que recogían sus conclusiones, el Parlamento expresó su reiteración en los mensajes transmitidos mediante su Resolución de 15 de diciembre de 2011, deplorando asimismo la no presentación de la propuesta de Directiva sobre trastornos músculo-esqueléticos y la no revisión de la Directiva 2004/37/CE sobre Protección de los Trabajadores, contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo, y reiteró su petición a la Comisión para que presentase una nueva Estrategia, expresando al mismo tiempo su preocupación por que hasta esa fecha lo hubiese hecho, aspecto al que la Comisión dio cumplimiento en el año 2014, tal como se recoge en el siguiente punto.

1.3.3. El Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020.

Como continuación a toda la labor llevada a cabo con anterioridad, en el establecimiento de actuaciones planificadas en materia de Prevención de los Riesgos Laborales, la Comisión nuevamente presentó en el mes de junio del año 2014 un documento⁷⁵¹ al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de

⁷⁵⁰- Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo: Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre la Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo (2013/2685(RSP)). (2016/C 093/24).

⁷⁵¹- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un “*marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020*”. Bruselas, 6.6.2014. (COM(2014) 332 final).

las Regiones, en el que recogió un “*Marco Estratégico*” sobre el que deberían asentarse las directrices en esta materia en el ámbito de la Unión Europea, para el periodo 2014-2020, teniéndose prevista una revisión para el año 2016.

Para su elaboración, la Comisión manifestó que se había basado en la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012), teniendo en cuenta al mismo tiempo, las opiniones de los representantes de las organizaciones patronales y sindicales, así como de la “*Conferencia sobre las Condiciones Laborales*” celebrada el 28 de abril de 2014, de distintas Instituciones Europeas tales como el Parlamento Europeo, el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo (CCSS-ACSH) o el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (CARIT-SLIC) y los resultados de una encuesta pública realizada del 31 de mayo al 26 de agosto del año 2013⁷⁵², sobre los retos actuales y futuros en el ámbito de la Salud y la Seguridad en el Trabajo.

Dicho lo anterior, las líneas de actuación que se definen en este Marco Estratégico son las siguientes:

- 1ª. *“Impulsar y mejorar la aplicación de las Normas vigentes en materia de Salud y Seguridad, en particular mediante el refuerzo de la capacidad de las microempresas y las pequeñas empresas para poner en marcha Estrategias eficaces y eficientes de Prevención del Riesgo.*
- 2ª. *Mejorar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo haciendo frente a los riesgos nuevos y emergentes, sin descuidar los que ya existen.*
- 3ª. *Tener en consideración el progresivo envejecimiento de la mano de obra de la UE en el conjunto de las políticas de Salud y Seguridad en el Trabajo”.*

Por otra parte los objetivos establecidos, derivados de las líneas de actuación marcadas, fueron los siguientes:

- I. *“Consolidación de las Estrategias de cada Estado miembro en materia de Seguridad y Salud Laboral; impulsando entre otras medidas la coordinación de políticas y los procesos de intercambio y aprendizaje mutuo.*

752- Comisión Europea. Empleo, asuntos sociales e inclusión. Consultas públicas y otras actividades de consulta. Título: “*Public consultation on the new EU occupational safety and health policy framework*”. Resultados de la consulta y próximas etapas. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=699&consultId=13&furtherConsult=yes>.

- II. *Proporcionar ayuda práctica a las pequeñas empresas y a las microempresas, a través de asistencia técnica y herramientas adaptadas y accesibles; como por ejemplo la plataforma web “OiRA” que proporciona instrumentos para la Evaluación de Riesgos sectoriales.*
- III. *Incrementar y mejorar las garantías del cumplimiento de la normativa por parte de los Estados miembros; por ejemplo, a través de la evaluación de los resultados de sus propias Inspecciones de Trabajo.*
- IV. *Avanzar en la simplificación de la legislación vigente, eliminando las cargas administrativas y burocráticas innecesarias, mas manteniendo un elevado nivel de protección de la Salud y la Seguridad de los/as trabajadores/as.*
- V. *Abordar el envejecimiento de la mano de obra europea, así como mejorar la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo, haciendo frente a los riesgos nuevos y a los ya existentes, como los nanomateriales, las tecnologías verdes o las biotecnologías.*
- VI. *Mejorar los procesos de recogida y fiabilidad de datos estadísticos, con el fin de disponer de mejor información, así como desarrollar mejores herramientas de seguimiento.*
- VII. *Reforzar la coordinación con organizaciones internacionales como la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Mundial de la Salud (OMS) o la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como con sus socios, con el fin de contribuir a reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales y a mejorar las condiciones laborales en todo el mundo”.*

1.3.3.1. Análisis de los contenidos y respuesta de los Organismos Europeos

Competentes.

Como primer comentario podría adelantarse, unido lógicamente a la evidente importancia del solo hecho de la puesta en marcha de esta planificación, que este nuevo “Marco Estratégico” estructurado sobre tres grandes retos o líneas de actuación y siete objetivos, se ha centrado de forma particular en los “Riesgos Emergentes” y en las “Enfermedades Profesionales”, más que en la prevención de los accidentes de trabajo, a los que apenas hace referencia.

De su contenido cabe destacar acciones tales, como las dirigidas al desarrollo, simplificación y nivel de cumplimiento de la normativa vigente, a través de su inclusión en el programa REFIT⁷⁵³, lo que se llevará a cabo teniendo en cuenta los resultados de los informes sobre la aplicación en los Estados miembros, a la vista de los cuales se hará la revisión prevista para el año 2016 del “*Marco Estratégico*”.

Asimismo debe destacarse la especial atención que se presta a las necesidades de las microempresas y de las PYME's, particularmente a través de la implementación de la plataforma “*OiRA*”, descrita en punto el 1.2.1.3 del capítulo 4, que se tiene previsto desarrollar para este fin, un aspecto recurrente pero muy importante que atiende a la singularidad de estas empresas. No obstante debe señalarse, que tanto en las líneas de actuación como en los objetivos definidos, se sigue apreciando un componente de falta de concreción, al igual que en los Planes y Estrategias precedentes, lo que previsiblemente continuará dificultando la valoración posterior de sus resultados, a pesar de que la Comisión tenga previsto mejorar algunos mecanismos, como los de obtención de los datos estadísticos.

Por último en la valoración global de esta iniciativa debe indicarse, dado que es la última presentada y por lo tanto de alguna manera representa un punto de llegada del recorrido iniciado por la Unión en el año 1951, con los primeros programas de investigación en materia de Seguridad y Salud en el lugar de trabajo desarrollados por la CECA (*Comunidad Europea del Carbón y del Acero*), que junto a una intención clara por parte de las Instituciones Europeas, de profundizar y progresar en la creación de un marco de preventivo eficaz acorde con los principios de la Unión, y sin subestimar la enorme importancia de los logros conseguidos hasta la fecha, parecen existir importantes resistencias en la consecución de algunas metas, a la vista de un análisis mínimamente objetivo tanto de la dinámica en la que se ha desenvuelto esta nueva iniciativa, como de la que ha acompañado a las anteriores, y de las posturas que han dificultado o enlentecido de forma notable su evolución, de lo que se hacen eco de forma reiterada tanto el Parlamento Europeo, como el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, que paulatinamente han ido prestando una atención especial a los documentos presentados por la Comisión.

753- REFIT (Regulatory Fitness and Performance Programme): Es un programa de adecuación y eficacia de la reglamentación, promovido por la Comisión Europea a través de una comunicación al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las Regiones (Estrasburgo, 12.12.2012 COM(2012) 746 final), dirigido a establecer un marco reglamentario claro, estable, previsible y propicio al crecimiento y el empleo, a través de medidas de simplificación de la normativa de la UE, que tiene al mismo tiempo el objetivo de reducir los costes asociados.

Todo ello se desprende de la lectura de cada una de las últimas aportaciones realizadas por estas Instituciones, en las que se aprecia, junto a una valoración positiva por el hecho de seguir contando con una planificación estratégica en este terreno, una actitud claramente crítica hacia la Comisión, por no haber dado cumplida respuesta a muchos de los postulados incluidos en sus Resoluciones y Dictámenes anteriores, considerados de importancia y en los que se reafirman. Algunos de estos posicionamientos se recogerán a continuación de forma extractada y resumida.

A- Posición del Consejo.

El documento de la Comisión fue objeto de un proyecto de Conclusiones del Consejo⁷⁵⁴, que fue aprobado por el Comité de Representantes Permanentes el día 27 de febrero del año 2015, en el que celebró la Comunicación de la Comisión y se invitó al Consejo de Empleo, Política Social, Sanidad y Consumidores a adoptar estas Conclusiones. Siguiendo esta invitación el Consejo, en la sesión celebrada el día 9 de marzo del mismo año, adoptó las Conclusiones sobre el marco estratégico para la Salud y Seguridad en el Trabajo para el periodo 2014-2020⁷⁵⁵, en la respuesta a la Comunicación de la Comisión, confirmando asimismo que el Consejo y la Comisión estaban de acuerdo en la necesidad de:

- Mejorar la aplicación de la legislación sobre Seguridad y Salud en el Trabajo ya existente.
- Prevenir los riesgos existentes para la Salud y Seguridad en el Trabajo, nuevos y emergentes.
- Hacer frente a los retos planteados por el envejecimiento de la fuerza laboral y de trabajo.

Al mismo tiempo el Consejo indicó, que la adaptación a estos desafíos requería una actuación tanto de los Estados miembros como de la Unión Europea.

B- Resolución del Parlamento Europeo.

En la misma línea de ocasiones anteriores, el Parlamento Europeo realizó un estudio en profundidad, dando respuesta a los contenidos del documento a través de un extenso

⁷⁵⁴- Consejo de la Unión Europea. Marco Estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020: Adaptación a nuevos retos - Adopción del Proyecto de Conclusiones del Consejo. Bruselas, 27 de febrero de 2015. (SOC 98 EMPL 46).

⁷⁵⁵- Consejo de la Unión Europea: Resultados de la Reunión del Consejo 3374^a, sesión del Consejo Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo. Bruselas 9 de marzo el año 2015. Conclusiones del Consejo. 6974/15. (Acta de la reunión, página 5). (OR. En). PRESSE 19. PR CO 11. (http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2015/03/st06974_en15_pdf/)

informe, que se tradujo en una propuesta de Resolución de fecha 6 de junio de 2014⁷⁵⁶, que posteriormente se hizo firme con fecha 25 de noviembre de 2015⁷⁵⁷. Entre sus contenidos junto a la satisfacción expresada por que se hubiesen definido numerosos ámbitos de acción importantes, lamenta que la Comisión no haya establecido objetivos específicos en el marco estratégico, indicando que:

“...deben incluirse en el marco medidas legislativas o no legislativas más concretas, así como herramientas de aplicación y ejecución”

y pide tanto a la Comisión como a los Estados miembros, que establezcan objetivos indicativos de reducción de las enfermedades profesionales y de accidentes de trabajo. Todo ello dentro del ámbito de la revisión prevista para el presente año 2016.

El Parlamento insiste de manera imperativa, en la importancia de llevar a cabo una actuación explícita, en el terreno de la Protección de los Trabajadores contra agentes cancerígenos y mutágenos, así como de las sustancias tóxicas que pueden incidir sobre la reproducción humana y sobre la progenie, haciendo especial hincapié en las mujeres. En este sentido vuelve a reafirmarse en la necesidad de que la Comisión presente una propuesta de revisión de la Directiva 2004/37/CE, relativa a la Protección de los Trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes carcinógenos o mutágenos durante el trabajo,

“...basada en pruebas científicas que, en su caso, añadan valores límite con mayor carácter vinculante en materia de exposición profesional, y para que desarrolle, en cooperación con el Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, un sistema de evaluación que se base en unos criterios claros y explícitos”.

Al mismo tiempo y entre otras múltiples e importantes aportaciones, muchas de ellas críticas y reiteradas, realizadas a lo largo de los 54 puntos que integran su Resolución, el Parlamento señala que la crisis económica no puede ser un pretexto para minar las “*Políticas de Prevención*”, se detiene nuevamente en expresar la necesidad de abordar una prevención eficaz dirigida a los problemas de Salud más frecuentes, tales como

⁷⁵⁶- Parlamento Europeo. Documento de sesión A8-0312/2015 de 26.10.2015: Informe sobre el “*marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020*”. (2015/2107(INI)).

⁷⁵⁷- Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre el “*marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020*”. (2015/2107(INI)).

los relacionados con trastornos músculo-esqueléticos, en indicar la importancia del establecimiento de Estrategias nacionales y de contar periódicamente con información de los resultados de su implantación, y lamenta que no todos los Estados miembros hayan ratificado el Convenio C.187 de la OIT sobre el Marco promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo, pidiéndoles al mismo tiempo que lleven a cabo esta ratificación.

C- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo.

El Comité Económico y Social Europeo en su Dictamen⁷⁵⁸ de fecha 11 de diciembre de 2014, comienza señalando su satisfacción sobre buen número de los puntos del documento presentado por la Comisión. No obstante hace hincapié en que la “*Cultura de la Prevención*” no se ha generalizado, señalando que los costes de la Seguridad y la Salud en el Trabajo deben entenderse como una inversión y no solo como un gasto, y coincide con la Comisión en que la inversión en este terreno no debe ser efectuada únicamente por las empresas, sino que la obligación recae asimismo sobre los Estados miembros, que al realizarla deberán tener en cuenta la participación de los trabajadores.

Al mismo tiempo incluye un análisis crítico, en cuanto a la reducción de la siniestralidad se refiere, apuntando que todavía no se había conseguido alcanzar el objetivo, referido a la reducción de la incidencia de las enfermedades profesionales, que es absolutamente necesario profundizar en el conocimiento científico de los nuevos riesgos y que continuaban existiendo grandes carencias en el entorno de las PYME’s que, como consecuencia de la falta de recursos financieros, encuentran enormes dificultades para la aplicación de los requisitos legales. Al mismo tiempo señala, que los resultados favorables conseguidos en el terreno de los accidentes de trabajo, podrían deberse en parte a la caída del empleo en sectores de especial riesgo.

Continúa criticando los avances logrados en el terreno de las estadísticas europeas sobre Seguridad y Salud, calificándolos de escasos, hace notar la importancia y la urgencia de establecer definiciones y sistemas de reconocimiento y de notificación uniformes a escala de la Unión Europea y censura el hecho, al igual que el Parlamento Europeo, de que en el documento presentado no se hubiese cuantificado ningún objetivo

⁷⁵⁸- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un “*marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo (2014-2020)*”. (COM(2014) 332 final). (2015/C 230/13).

a nivel europeo, lamentando que no se continuase con la línea establecida en la Estrategia 2007-2012, en la que fijó el objetivo de reducir los accidentes en un 25%, criticando en el mismo sentido que no se hubiesen fijado objetivos para la reducción de enfermedades profesionales y recomienda a los Estados miembros que lleven a cabo esta cuantificación, en los objetivos recogidos en el ámbito de sus respectivas Estrategias nacionales.

En otro orden de cosas, el Comité Económico y Social Europeo se detuvo en señalar, al igual que el Parlamento Europeo, que la Comisión no tiene previsto desarrollar un marco jurídico de anticipación al cambio, ni desbloquear algunos aspectos legislativos tales como los relativos a los problemas músculo-esqueléticos o la revisión de la actual Directiva sobre Protección de los Trabajadores contra los agentes cancerígenos, insta a que se afronten con urgencia estas cuestiones y considera que las acciones encaminadas a la simplificación de la legislación vigente, no deben en ningún caso poner en riesgo los actuales niveles de Salud, ni la constante mejora de las condiciones de Seguridad en el Trabajo de los trabajadores europeos.

Por otra parte suscribe la posición del CARIT-SLIC (*Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*), en cuanto a que las cuestiones de Salud y Seguridad deben considerarse “*prioridades estratégicas*” de la Unión Europea. Al mismo tiempo se detiene en manifestar la necesidad de que los Inspectores de Trabajo cuenten con una mayor formación, lo que considera indispensable, así como con un refuerzo en su número, apuntando que casi la mitad de los Estados miembros no cumplen con el baremo recomendado por la OIT, de un Inspector por cada 10.000 trabajadores.

Por último el Comité Económico y Social Europeo considera prioritario reforzar los mecanismos de cooperación con Organismos extranjeros, en particular con la OIT, la OMS y la OCDE, y anima a los Estados miembros a que apliquen las Normas y los Convenios Internacionales y a la Comisión a que elabore informes regulares sobre el nivel de cumplimiento en este sentido.

D- Dictamen del Comité de las Regiones Europeo.

El Comité de las Regiones, al igual que el Parlamento Europeo y el Comité Económico y Social, en su Dictamen⁷⁵⁹ de fecha 12 de febrero de 2015, acogió favorablemente la comunicación de la Comisión Europea, sobre un nuevo “*Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020*”, particularmente por la intención de ajustarse a los objetivos de la Estrategia Europa 2020, aunque lamenta la escasa participación en la Estrategia de los entes regionales y locales. Al mismo tiempo toma nota de que se hubiesen cumplido la mayor parte de los objetivos de la Estrategia 2007-2012, “...sabiendo que no se habían fijado objetivos vinculantes y mensurables ni un calendario para conseguirlos”, lo que en sí representa una crítica explícita.

Entre los distintos comentarios recogidos en los 55 puntos que componen la Resolución, en los que en múltiples ocasiones se manifiesta de acuerdo con los contenidos de la Comunicación de la Comisión, propone establecer un “*Comité Director Central Europeo*”, coordinado por la EU-OSHA, con el cometido de definir, coordinar y desarrollar las cuestiones de Salud y Seguridad en el Trabajo, y manifiesta su deseo de que los entes regionales y locales asuman un cometido más marcado de supervisión del territorio.

Por otra parte se detiene en diferentes puntos en resaltar la importancia de la “*Gestión Preventiva*” y del papel asesor y de asistencia técnica que debe desempeñar la Agencia UE-OSHA, valora muy positivamente varios aspectos el programa OiRA y aboga por un “*Plan Europeo*” de incentivos para las empresas, especialmente para las PYME´s.

En cuanto a la aplicación industrial de nuevas tecnologías, materiales y productos, considera necesario aplicar un “*enfoque cautelar*” en caso de incertidumbre científica, unido a una adecuada evaluación en la gestión de los riesgos sanitarios. Al mismo tiempo apoya el llamamiento del Parlamento Europeo a la Comisión Europea, en relación con las iniciativas propuestas sobre el amianto y señala que aprecia alguna contradicción en el documento de la Comisión, como la de establecer este marco estratégico para el periodo 2014-2010, al tiempo que en el programa para el año 2015, se anuncia la posible retirada de la Directiva por la que se modifica la Directiva 92/85/CEE del Consejo, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de

⁷⁵⁹- Dictamen del Comité de las Regiones Europeo – “*Un marco estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020*”. (2015/C 140/04).

la Seguridad y de la Salud en el Trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

Por otra parte, señala como fundamental la mejora de la recogida de datos para poder realizar análisis comparativos y por aboga por la creación de un sistema informativo europeo para la prevención en el lugar de trabajo, que integre las informaciones disponibles en los actuales sistemas nacionales y la creación de un modelo de lectura con una base de datos unificada.

Por último hace un llamamiento a la Comisión y a los Estados miembros, en el sentido de que ratifiquen los Convenios y Acuerdos de la OIT en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como los establecidos con otras organizaciones internacionales, animando a la Comisión a realizar un seguimiento de su cumplimiento. En este último sentido cita específicamente las actuales negociaciones con los Estados Unidos (EE.UU.), dentro del marco de la ATCI (*Asociación Transatlántica de Comercio e Inversión*).

1.4. El programa PROGRESS (2007-2013).

El Programa PROGRESS⁷⁶⁰ fue promovido en el año 2006 por el Parlamento Europeo y por el Consejo, a propuesta de la Comisión, como un instrumento de apoyo de enorme importancia, acorde con los contenidos del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea⁷⁶¹ y de conformidad con el procedimiento establecido en su artículo 251, que contó con los Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo⁷⁶² y del Comité de las Regiones⁷⁶³, teniendo como objetivo el de prestar apoyo financiero a la “...*ejecución de los objetivos de la Unión Europea en materia de empleo y asuntos sociales*”, encontrándose dividido en cinco secciones que incluyen un amplio espectro dentro del entorno social, siendo modificado posteriormente por una nueva Decisión del año 2010⁷⁶⁴.

760- Decisión Nº 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO L 315, 15.11.2006, p.1).

761- Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, artículo 13, apartado 2, artículo 129 y artículo 137, apartado 2, letra a).

762- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO C 255 de 14.10.2005, p. 67).

763- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO C 164 de 5.7.2005, p. 48).

764- Decisión No 284/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de marzo de 2010, por la que se modifica la Decisión No 1672/2006/CE, por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO L 87 de 7.4.2010, p. 6/6).

De entre estas cinco secciones, la sección 3ª se dedicó específicamente a:

“...la mejora del entorno y las condiciones de trabajo, incluida la Salud y Seguridad en el Trabajo y la conciliación de la vida laboral y familiar”,

estableciendo que estas acciones debían llevarse a cabo mediante:

- a. *“La mejora de la comprensión de la situación de las condiciones de trabajo, especialmente mediante análisis, estudios y, cuando proceda, el desarrollo de estadísticas e indicadores, así como mediante la evaluación de la eficacia y la incidencia de la legislación, las políticas y las prácticas vigentes.*
- b. *El apoyo a la aplicación de la legislación laboral de la Comunidad mediante un control eficaz, la organización de seminarios para los profesionales de dicho ámbito, la elaboración de manuales y la creación de redes entre los Organismos Especializados, incluidos los interlocutores sociales.*
- c. *La puesta en marcha de acciones preventivas y el fomento de una “Cultura de Prevención” en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo.*
- d. *El refuerzo de la sensibilización, la difusión de información y el fomento del debate sobre los principales desafíos y aspectos políticos en materia de condiciones de trabajo, en particular entre los interlocutores sociales y otras partes interesadas”.*

El programa se diseñó con una dimensión europea y abierto a la participación no solo de los Estados miembros de la Unión, sino también a los países candidatos y potenciales candidatos y a los países de la AELC/EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein) y dentro de ellos a los siguientes tipos de Entidades⁷⁶⁵:

- *“Autoridades Nacionales.*
- *Autoridades Locales y Regionales.*
- *Servicios públicos de empleo.*
- *Institutos nacionales de estadística.*
- *Organismos especializados, Universidades e institutos de investigación.*
- *Asociaciones de empresarios y trabajadores y organizaciones no gubernamentales”.*

Por lo tanto, el acceso a las subvenciones se abría a este amplio marco de participación, con la sola excepción de los proyectos privados de particulares, que tuviesen opción a una financiación a través del Fondo Social Europeo o del Instrumento Europeo de Microfinanciación – Progress⁷⁶⁶.

2. Las iniciativas estratégicas relacionadas con la Prevención de Riesgos Laborales, llevadas a cabo desde las Naciones Unidas.

Las Naciones Unidas a lo largo de su historia, han llevado a cabo un conjunto de iniciativas que, de manera general, han repercutido directa o indirectamente en la mejora de las condiciones de trabajo y del entorno en el que éste se desarrolla. No obstante dentro de su entorno, el análisis de las condiciones de trabajo y las acciones estratégicas relacionadas con la Prevención de los Riesgos Laborales y la Salud Laboral, se han desarrollado de forma particular, dentro del ámbito de actuación de las dos Entidades íntimamente relacionadas con este terreno: La OIT y la OMS. Las iniciativas se han llevado a cabo de forma coordinada desde el año 1950, a través de las reuniones periódicas del “*Comité Conjunto en Salud Ocupacional de la OIT/OMS*”, debiendo indicarse que han tenido una enorme influencia, en el diseño de las políticas que han ido desarrollándose dentro del ámbito europeo.

2.1. El enfoque estratégico de la OIT sobre Seguridad y Salud en el Trabajo

Como ya ha quedado recogido en distintos puntos del presente trabajo y particularmente en el punto 1 del capítulo 1 y más específicamente en el punto 2.1.1 del capítulo 4, la implantación del concepto de “*Trabajo Decente*” (“*Decent Work*”), que conlleva el mantenimiento de unas condiciones de trabajo seguras y Saludables, ha sido uno de los objetivos más importantes que se ha impuesto la Organización Internacional del Trabajo (OIT), desde su creación en el año 1919, de manera que todas las intervenciones han ido definiendo unas líneas de trabajo en este sentido, siguiendo los principios establecidos tanto en su inicial documento constitucional, como en la posterior Declaración de Filadelfia del año 1944.

Así, poco a poco se fue creando una dinámica, que ha ido plasmándose no solo en un conglomerado de documentos sobre temas específicos, sino que todo el conjunto se ha configurado como un marco estratégico, dirigido a ser aplicado tanto por los Estados

⁷⁶⁶- Instrumento Europeo de Microfinanciación Progress, creado en 2010, que aumenta la disponibilidad de los microcréditos - por debajo de 25.000 euros - para fundar o desarrollar pequeñas empresa.

como por las empresas, al que finalmente se le dio forma a partir de la adopción del Convenio C.155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, el día 22 de junio del año 1981, y de la publicación en el mismo día de la Recomendación R.164. Como observación debe indicarse, que este Convenio fue complementado posteriormente en el año 2002 por el Protocolo P.155⁷⁶⁷, que aún no ha sido ratificado por España.

El Convenio C.155 y la Recomendación R.164, a los que también se ha dedicado anteriormente el punto 1.1 del capítulo 5, así como el Protocolo P.155, definen como objetivo principal en este terreno, el de prevenir accidentes y daños a la Salud derivados del trabajo, lo que debe conseguirse a través de la implantación de políticas preventivas desarrolladas de forma coherente y en colaboración con los Agentes Sociales, a los que se debe consultar y mantener informados, tanto de su puesta en práctica como de sus revisiones periódicas, al tiempo que deben protegerse las acciones justificadas emprendidas por los trabajadores, llevadas a cabo dentro del marco planificado establecido, especialmente frente a los casos de peligro inminente y grave para la vida o la Salud del trabajador. Por otra parte se establece que deben definirse claramente las funciones y responsabilidades a todos los niveles, tanto de las Autoridades Públicas, como en el entorno empresarial (empleadores, trabajadores y otras personas interesadas), teniendo en cuenta *“el carácter complementario de tales responsabilidades, así como las condiciones y la práctica nacionales”*.

En el terreno operativo se dispone, que la planificación deberá comenzar en el mismo momento del inicio del diseño del proyecto empresarial y de la definición de los puesto de trabajo, teniendo en cuenta los condicionantes que afectan a su entorno, a las formas de trabajo y a los medios y elementos utilizados para su desarrollo, así como los tiempos de trabajo, los procedimientos y las formas de organización, concediendo una especial relevancia a la necesidad de formación de los trabajadores, a la comunicación e información y a la colaboración a todos los niveles.

La implementación de todos estos postulados se establece en dos niveles. Por un parte se exige a los Estados que ratifiquen el Convenio, que las acciones se lleven a cabo dentro de un marco jurídico específico, cuya aplicación debe estar asegurada *“por un sistema de inspección apropiado y suficiente”*, al tiempo que deben definir los procedimientos de seguimiento de los objetivos y del cumplimiento de las normativas

⁷⁶⁷- Protocolo P.155 de 2002, relativo al Convenio sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores del año 1981 (Entrada en vigor: 09 febrero 2005). Adopción: Ginebra, 90ª reunión CIT (20 junio 2002).

adoptadas, poner en marcha mecanismos de coordinación y establecer cauces de asesoramiento y apoyo a los agentes implicados. Por otra parte las empresas, en la medida en que sea razonable y factible, deben garantizar dentro su ámbito el cumplimiento de estos principios preventivos, buscar vías de cooperación con los trabajadores o con sus representantes, establecer procedimientos de coordinación cuando exista alguna concurrencia de actividades y prever medidas para afrontar situaciones de emergencia, teniendo en cuenta que *“las medidas de Seguridad e Higiene del Trabajo no deberán implicar ninguna carga financiera para los trabajadores”*.

Como puede observarse a la vista de lo recogido con anterioridad, ambos documentos (Convenio y Recomendación), que son de aplicación a todas las ramas de la actividad económica, recogen el núcleo de un Sistema de Gestión, comenzando por incluir las definiciones básicas de trabajador, de lugar de trabajo, de Reglamento y de Salud en el Trabajo, para a continuación fijar los principios que deben guiar tanto las políticas Preventivo-Laborales nacionales, como las acciones a desarrollar por las empresas y por los Estados, lo que unido a los múltiples Convenios, Protocolos y Recomendaciones, y a la aspiración de la OIT de conseguir su implantación en el mayor número de países posible, representa una verdadera estrategia de normalización y de establecimiento de objetivos en este terreno, que persigue tener una repercusión global.

2.1.1. La Estrategia Global 2003 de la OIT, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En el año 2003, la OIT dio a conocer un documento bajo la denominación de *“Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”*. Su informe de conclusiones⁷⁶⁸, publicado en el año 2004, asentado sobre los 23 puntos que integraron dos apartados y un tercero sobre consideraciones generales, partió de la premisa de que el *“Trabajo Decente”* debe ser seguro y digno, destacando:

“... la necesidad de un compromiso nacional tripartito, así como la adopción de medidas en el plano nacional a fin de fomentar un enfoque preventivo y una Cultura de Seguridad que resultan indispensables para lograr mejoras duraderas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

⁷⁶⁸- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). *“Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”*. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª reunión, 2003. Primera edición 2004.

Al mismo tiempo se afirma que, aunque tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesionales causan enormes pérdidas y sufrimientos, la sensibilidad del público en general sobre este tema tiende a ser escasa, por lo se considera necesario cambiar esta situación, fomentando y acelerando la adopción de medidas tanto en el plano nacional como internacional.

En los cinco puntos que componen el primer apartado, bajo el epígrafe:

“Las actividades normativas de la OIT en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo – una Estrategia Global”,

se describen las líneas generales que integran esta Estrategia y sus motivaciones. Así, después de hacer un análisis sobre el estado de siniestralidad laboral, se apunta la necesidad de establecer *“Nuevas Estrategias y Soluciones”*, tanto para los peligros conocidos como para aquellos que puedan ir surgiendo, citando concretamente los derivados de los riesgos biológicos, de los psicosociales y de los trastornos del aparato locomotor. Todo ello teniendo en cuenta un contexto en el que se mueven unas fuerzas de cambio socioeconómico, tanto en el ámbito nacional como mundial, que afecta a las relaciones sociales y por consiguiente a la Seguridad y Salud en el Trabajo y que tienen que ver entre otras circunstancias con,

“...los factores demográficos; los cambios en el empleo y en la organización del trabajo; la diferenciación por razón de género; el tamaño, la estructura y el ciclo de vida de las empresas; y el rápido ritmo de los progresos tecnológicos”.

Por otra parte se afirma que, aunque existen procedimientos jurídicos, técnicos y metodologías preventivas eficaces, los *“Pilares Fundamentales”* deben asentarse tanto sobre el establecimiento de una *“Cultura de Prevención”*, como sobre la introducción de *“Sistemas de Gestión”* de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, todo ello de forma coordinada y siempre dentro de foros tripartitos, con el objetivo de conseguir:

“...un Medio Ambiente de trabajo seguro y Saludable a través de un sistema de derechos, responsabilidades y deberes definidos; y la atribución de la máxima prioridad al principio de la prevención”.

Para todo ello la OIT, en un segundo apartado de dieciocho puntos, bajo el epígrafe:

“Un Plan de Acción de la OIT para la Promoción de la Seguridad y Salud en el Trabajo”,

aborda las siguientes líneas concretas, sobre las que se pretendía dirigir las actuaciones, que a continuación se recogen de forma resumida:

I. Promoción, sensibilización y actividades de movilización.

- Fortalecimiento del papel de liderazgo de la OIT en el fomento y la promoción de una *“Cultura de Prevención”*, promoviendo campañas anuales de información y sensibilización y aprovechando estratégicamente al mismo tiempo otros foros, como el *“Congreso Mundial Trienal sobre Seguridad y Salud en el Trabajo”*.

II. Instrumentos de la OIT.

- Elaborar con carácter prioritario un nuevo instrumento, dirigido a asegurar que se dé prioridad a la Seguridad y Salud en el Trabajo a nivel nacional, propiciando al mismo tiempo compromisos políticos para desarrollo de *“Estrategias Nacionales”*. Este instrumento debería posibilitar un intercambio de experiencias y prácticas adecuadas, e incluir un mecanismo de notificación de los logros y los progresos.
- Dar prioridad a la revisión de diferentes Convenios.
- Conceder la máxima prioridad al desarrollo de nuevos instrumentos concernientes a la ergonomía y a los riesgos biológicos, así como a la protección de la maquinaria y más adelante afrontar los riesgos psicosociales relacionados con el trabajo.
- Crear una metodología que impida que los procedimientos vayan quedando obsoletos.

III. Asistencia y cooperación técnicas.

- Se resalta la importancia de facilitar asesoramiento técnico y apoyo financiero a los países en desarrollo y a los países en transición, de manera que los Proyectos tengan un efecto multiplicador a nivel regional y sean autosostenibles a largo plazo.

- Incentivar el desarrollo de los “*Programas Nacionales*” ya promovidos por la OIT, y que deberían desarrollarse sobre la base de los logros y necesidades de cada país y apoyados por la máxima Autoridad Gubernamental, y desarrollar metodologías para ayudar su establecimiento y ejecución.
- Reforzar las capacidades de la OIT en lo que se refiere a sus estructuras exteriores, para abordar mejor las necesidades de los demandantes de conocimientos e información, así como mejorar la coordinación, la cooperación y los medios de comunicación entre la sede central y las distintas oficinas, para mejorar la eficacia en la planificación y el desarrollo de los proyectos.

IV. Elaboración, gestión y difusión de conocimientos.

- Crear capacidades adecuadas que permitan elaborar, tratar y difundir conocimientos que atiendan las necesidades de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores (Normas y legislación, estadísticas, metodologías, asesoramiento técnico, instrumentos pedagógicos, etc.).
- Ayudar a los mandantes a mejorar sus capacidades, tanto en la creación o consolidación de centros nacionales y colaboradores del Centro Internacional de Información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y a la vinculación de esos centros a través de Internet,

“...con el fin de constituir Redes Regionales y un sistema mundial de intercambio de información sobre SST que además fuera el eje central de un sistema mundial de alerta sobre riesgos”.
- Impulsar las investigaciones sobre determinados temas prioritarios.
- Permitir que todos aquellos que necesiten información sobre Seguridad y Salud en el Trabajo de la OIT, tengan libre acceso a dicha información.
- Colaborar y contribuir en el establecimiento de procedimientos armonizados de recopilación y análisis de datos, sobre accidentes y enfermedades profesionales.
- Se apunta la necesidad de que la OIT elabore materiales y métodos didácticos prácticos, fáciles de usar, dirigidos a la “*Formación de Formadores*”. Asimismo se hace hincapié en la necesidad de extender la formación desde las escuelas

y otros establecimientos educativos, elaborando “*Programas Nacionales*” de formación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo en todos los niveles de la enseñanza.

Al mismo se hace referencia a la importancia de la formación dirigida específicamente a los directivos, los supervisores, los trabajadores y sus representantes y a los funcionarios gubernamentales encargados de la Seguridad y Salud.

V. Colaboración internacional.

- Se resalta la importancia de continuar liderando y fomentando la colaboración con organizaciones internacionales, citando particularmente en este sentido:

“...el Comité Mixto OIT/OMS de Salud en el Trabajo, el Programa Internacional sobre Seguridad de las Sustancias Químicas, el Programa interorganizaciones para la gestión ecológicamente racional de los productos químicos (PIGPQ) y la Comisión Internacional de Medicina del Trabajo (CIMT). En el contexto de los esfuerzos que están realizando el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Foro Intergubernamental de Seguridad Química y el PIGPQ para desarrollar un enfoque estratégico relativo a la gestión integrada de productos químicos”.

Por último, en un apartado bajo el epígrafe de “*Consideraciones Generales*”, se hace referencia a un conjunto de aspectos, sobre los que la OIT debería incidir en el desarrollo de su Estrategia, de los que entre otros se menciona:

- Llevar a cabo actuaciones especiales en aquellos países que, teniendo necesidades particulares de asistencia, estén dispuestos a fortalecer sus capacidades en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Prevenir a través de la educación.
- Tener en cuenta para mejorar las condiciones de trabajo en las empresas, incluidas las PYME´s y las del entorno de la economía informal, factores como:
 - La ampliación de la cobertura de requisitos legales.
 - El aumento de las capacidades de los sistemas de control e inspección.

- La aplicación de estas capacidades en la prestación del asesoramiento técnico y de la asistencia en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- Tener en cuenta a los trabajadores vulnerables (jóvenes, discapacitados y migrantes, así como de los trabajadores por cuenta propia).
- Tener en cuenta los factores específicos de género en el contexto de las normas.

2.1.1.1. Consideraciones sobre el desarrollo de las iniciativas estratégicas llevadas a cabo por la OIT, basadas en la Estrategia Global 2003.

Avanzando en el tiempo, la OIT ha ido asentando y modelando su Estrategia. Así el día 15 de junio del año 2006, la organización adoptó el Convenio C.187, que no constituyó una revisión de ninguno de los Convenios o Recomendaciones anteriores, y la Recomendación N° 197. En ambos documentos, redactados “*sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo*”, se definieron conceptos tales, como la política nacional sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y el Medio Ambiente de trabajo, el sistema nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el programa nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y la cultura nacional de prevención en materia de Seguridad y Salud, concretando como debían entenderse e implantarse estos conceptos por los Estados que ratificasen este Convenio.

Todo este proceso, además, ha ido siendo complementado por un conjunto de iniciativas plasmadas en distintos documentos, entre los que, junto a la “*Declaración de Filadelfia*” ya citada con anterioridad, cabe destacar otras dos declaraciones emitidas en los años 1998 y 2008 respectivamente. La primera⁷⁶⁹, bajo el título: “*Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*”, que fue dirigida a reafirmar el compromiso de la Organización de ayudar a sus miembros por medio de actividades de cooperación, identificando los ámbitos de asistencia, a recordar a los Estados miembros los compromisos derivados de su mera pertenencia a la Organización, y a establecer pautas de seguimiento anuales apoyadas en los procedimientos ya existentes, sobre la base de:

“...mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo”.

⁷⁶⁹- Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.

La segunda, bajo el título: “*Declaración sobre la justicia social para una globalización equitativa*”, adoptó la universalidad de la “*Agenda de Trabajo Decente*”, como ya ha quedado recogido en el punto 2.1.1 del capítulo 4. En relación con esta declaración cabe decir, que la Conferencia de la OIT previó llevar a cabo una evaluación estratégica, ocho años después de su adopción, destinada a hacer un balance del estado de situación, sobre el nivel de consecución de las principales metas que recoge, con el objetivo de reforzar el papel que desempeña la OIT, clave en un entorno en constante evolución. Este aspecto fue complementado posteriormente en el nuevo “*Plan Estratégico 2016-2017*” de la Organización, de carácter transitorio y que se recogerá en el siguiente punto 2.1.2, como la realización de “*...una evaluación externa independiente de la función de evaluación y de su estrategia de evaluación basada en resultados para 2011-2015*”.

Unido a todo lo anterior, la OIT ha desarrollado una intensa y estrecha labor de cooperación con la Organización Mundial de la Salud (OMS) en este campo, como se recoge a continuación en el siguiente punto, y ha creado mecanismos dirigidos a la concienciación sobre las dimensiones y consecuencias de los accidentes laborales, lesiones y enfermedades, como el programa “*SafeWork*”, para la evaluación y gestión de riesgos, la prevención de accidentes en el trabajo y las enfermedades profesionales. Cabe destacar como una de las aportaciones más importantes de este programa, el documento⁷⁷⁰ presentado en el año 2013 al Consejo de Administración de la OIT, bajo el título “*Prevención de Enfermedades Profesionales*”, que recoge un objetivo estratégico a este respecto.

Por último cabe decir, en cuanto realizar una valoración “*grosso modo*” se refiere de las iniciativas impulsadas por esta organización, que según los datos publicados por la propia OIT en su página, en la actualidad se han llevado a cabo más de 1.200 ratificaciones de los Convenios adoptados por la organización, lo que representaría el 86% del número máximo posible. No obstante, en lo que concierne en particular al Convenio C.155 debe indicarse, que del total de 187 Estados miembros lo han ratificado 66, entre ellos España y que en el ámbito europeo, de los 28 países que hasta la fecha han Conformado la Unión, 11 no han ratificado este Convenio⁷⁷¹ (Alemania, Bulgaria, Estonia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Malta, Polonia, Reino

⁷⁷⁰- Oficina Internacional del Trabajo. Consejo de Administración 317ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013. GB.317/POL/3. Sección de Formulación de Políticas. Segmento de Empleo y Protección Social. Tercer punto del orden del día: Prevención de enfermedades profesionales. Unidad autora: Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork)..

⁷⁷¹- Datos extraídos de la página de la OIT: http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:11300:0::NO:11300:P11300_INSTRUMENT_ID:312300.

Unido y Rumanía). No obstante, como se desprende de los contenidos del presente trabajo, todas las medidas marcadas por la OIT fueron recogidas y enormemente ampliadas y desarrolladas por la legislación europea, tanto por la Directiva 89/391/CEE (Directiva “Marco”) sobre Salud y Seguridad en el Trabajo, de 12 de junio de 1989, como por otras anteriores y posteriores, así como por su desarrollo dentro de las políticas nacionales, dado que se encuentran implantadas en todos los Estados miembros, lo que en sí mismo y en líneas generales representa un éxito de esta organización, que continúa teniendo una enorme influencia dentro del ámbito europeo, que es el que afecta más directamente a nuestro país.

2.1.2. El Plan Estratégico de Transición de la OIT para el bienio 2016-2017.

El día 2 de febrero del año 2015, el Director General de la OIT Guy Ryder presentó un documento⁷⁷² bajo el título “*Propuestas de Programa y Presupuesto para 2016-2017*”, en el que daba respuesta al profundo proceso de reforma, iniciado a partir del mes de octubre del año 2012, dirigido a mejorar la eficacia y la eficiencia de esta Organización, así como su nivel de influencia, al tiempo que reforzar su capacidad técnica. Por otra parte, el documento recoge que:

“...la decisión de adoptar un Plan Estratégico de Transición Bienal permitirá a la OIT armonizar su marco de planificación estratégica a medio plazo con el de las Naciones Unidas a partir de 2018”.

El Plan se asienta sobre diez “*Resultados*” relativos a las políticas de interés primordial para los “*mandantes*”, que deben ser facilitados por otros cuatro “*Resultados Funcionales*”.

Los 348 puntos que integran este documento, comprenden todo el ámbito de actuación de la OIT, se recogen desde las cuestiones derivadas del funcionamiento de su sistema de control de la aplicación de Normas y otros temas organizativos, a las materias específicas relacionadas con el empleo, la economía, las migraciones, los asuntos relacionados con las organizaciones de empleadores y trabajadores, la protección social o los aspectos preventivos y de condiciones de trabajo.

772- Documento: “*Propuestas de programa y presupuesto para 2016-2017 - Presentadas por el Director General*”. Oficina Internacional del Trabajo. Consejo de Administración: 323.^a reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015 GB.323/PFA/1 Sección de Programa, Presupuesto y Administración Segmento de Programa, Presupuesto y Administración PFA Fecha: 2 de febrero de 2015. Primer punto del Orden del Día.

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_342200.pdf)

De ellos, 123 corresponden a los contenidos de diez apartados, que se encuentran bajo el epígrafe de “*Resultados*” en materia de políticas, relacionados con el mundo del trabajo y con los principales problemas que afectan a los Estados miembros. Si bien todos ellos afectan al tema que nos ocupa, algunos de forma más tangencial, se ha creído conveniente extraer de forma muy resumida, aquellos que se ha creído que tienen una relación más directa:

- **Resultado 2** (puntos 56 al 67): Ratificación y aplicación de las Normas internacionales del trabajo.

Cuestión que ha de abordarse: Lograr una amplia ratificación de las Normas internacionales del trabajo y su cumplimiento efectivo a nivel nacional, determinando:

“...aquellas Normas o disposiciones que ya no responden a las necesidades de los mandantes o que no abordan de manera adecuada las nuevas cuestiones que se plantean, así como los obstáculos más generales que dificultan seriamente la ratificación. El buen funcionamiento de la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia es una condición esencial para la materialización de este resultado”.

- **Resultado 5** (puntos 87 al 97): Trabajo decente en la economía rural.

Cuestión que ha de abordarse: Lucha contra la erradicación de la pobreza poniendo fin a la pobreza rural, haciendo frente entre otros aspectos a:

“...la falta de empleos decentes y de ingresos seguros; la baja productividad; la informalidad; a la escasa observancia de la ley; la organización y participación ineficaces de los habitantes de las zonas rurales en la toma de decisiones que les afectan; la inversión insuficiente en la agricultura, el empleo rural no agrícola y las infraestructuras; y el acceso limitado o inexistente a la protección social y a los servicios en general.”

- **Resultado 7** (puntos 110 al 122): Promoción del cumplimiento de las Normas en el lugar de trabajo mediante la Inspección del Trabajo.

Cuestión que ha de abordarse: El escaso cumplimiento de la legislación, a través de actuaciones dirigidas a:

- Reforzar la capacidad de las Inspecciones del Trabajo, de otras Autoridades nacionales y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
 - Mejorar de los marcos institucionales, jurídicos y de políticas nacionales para el cumplimiento de las Normas en el lugar de trabajo.
 - Crear colaboraciones y alianzas eficaces entre las Administraciones del Trabajo, otras instituciones públicas y las organizaciones de empleadores y de trabajadores.
- **Resultado 8** (puntos 123 al 135): La protección de los trabajadores contra formas inaceptables de trabajo.

Cuestión que ha de abordarse:

“Las situaciones laborales que vulneran los principios y derechos fundamentales en el trabajo o que ponen en peligro la vida, la salud, la libertad, la dignidad humana y la seguridad de los trabajadores o mantienen a los hogares sumidos en la pobreza...” a través de:

- Que los Estados garanticen una protección más eficaz a los trabajadores más vulnerables incluso con la aplicación de un “*salario mínimo vital*”.
 - Que los mandantes impulsen medidas contra las formas inaceptables de trabajo, llevando a cabo políticas de colaboración con las Instituciones nacionales, regionales e internacionales.
- **Resultado 10** (puntos 145 al 168): Organizaciones de empleadores y de trabajadores fuertes y representativas.

Cuestión que ha de abordarse: La confección de diversos productos que no se limiten al desarrollo de las capacidades institucionales de las organizaciones de

trabajadores y de empleadores, sino que también afronten otros aspectos tales como estudios y conocimientos sobre los cambios que afectan a las organizaciones, incluidos los relacionados con la propia OIT.

Junto a estos “*Resultados*” se describen otros tres denominados “*Resultados Funcionales*”, que abarcan las competencias de promoción, gobernanza y apoyo de la propia OIT y de su Oficina, recogidos bajo los siguientes epígrafes:

- **Resultado A:** Promoción eficaz del Trabajo Decente.
- **Resultado B:** Gobernanza eficaz y eficiente de la Organización.
- **Resultado C:** Servicios de apoyo eficientes y utilización eficaz de los recursos de la OIT.

Por último debe indicarse, que la importancia de este “*Plan Estratégico*” radica, en que va destinado a llevar a cabo un cambio transcendental en la trayectoria seguida por la OIT hasta la fecha, estableciendo nuevos parámetros y definiendo las líneas maestras por las que deberá guiarse la Organización a partir del año 2018, tal como se ha indicado al inicio de este punto.

2.2. Acciones estratégicas llevadas a cabo en el seno de la OMS.

La preocupación de la OMS en el terreno de la Salud Laboral, se ha visto plasmada en un conjunto de acciones que han ido evolucionando a lo largo del tiempo en sintonía y coordinación con las iniciativas llevadas a cabo por la OIT. Estas iniciativas han dado lugar a un conjunto de declaraciones y Planes Estratégicos, de los que a continuación se recogen los más significativos.

2.2.1. La Estrategia mundial de la Salud Ocupacional para todos: El camino hacia la Salud en el Trabajo.

El contenido de esta Estrategia partió de una Recomendación realizada en la segunda reunión de los Centros Colaboradores en Salud Ocupacional de la Organización Mundial de la Salud (OMS), celebrada en la ciudad de Beijing (China), entre los días 11 y 14 del mes de octubre del año 1994.

El documento⁷⁷³ partía de un análisis de la situación mundial, en el que se plasmaba que, en ese momento, más de cien millones de trabajadores al año habían sufrido traumatismos y más de 200.000 morían a causa de accidentes de trabajo. Asimismo, recogía la aparición de entre 68 y 157 millones de nuevos casos de enfermedades profesionales, cuya causa era atribuible a la exposición de riesgos en el medio laboral. Todo ello con una mayor incidencia en los países en desarrollo.

Dentro de este análisis se estableció una relación inmediata, entre la aplicación de nuevos métodos de organización, la utilización de nuevas tecnologías y de nuevas sustancias, y la presencia de traumatismos y de enfermedades profesionales. Asimismo se afirmaba que existía una correspondencia directa entre la Salud y la Seguridad en el Trabajo y el desarrollo socioeconómico, la calidad de vida y el bienestar de los trabajadores.

Si bien el contenido del documento tenía el carácter de recomendación, en él se recogieron las líneas generales de actuación, que han servido de base posteriormente para el diseño de las iniciativas y planes llevados a cabo por la organización en materia de Salud Laboral, que se definieron como una cuestión prioritaria en el marco del programa general de trabajo de la OMS, reconociéndose el derecho fundamental de los trabajadores al grado más alto posible de Salud.

Teniendo en cuenta lo anterior, se establecieron entre otros los siguientes postulados:

- La Salud y la Seguridad en el Trabajo deben tener una presencia importante en el diseño de las políticas a cualquier nivel.
- Los Gobiernos deberían prestar una particular atención al establecimiento de las infraestructuras sanitarias para la aplicación de los programas de Salud Ocupacional, al tiempo que proporcionar el apoyo necesario a los expertos en aplicar las medidas de acción.
- Los empleadores tienen la responsabilidad de planificar y diseñar actividades, lugares, entornos y estructuras de trabajo seguras y salubres y de velar por su mejora y mantenimiento.
- Debe darse una participación a los trabajadores en la mejora de sus propias condiciones de trabajo a través de una formación e información adecuadas.

⁷⁷³- Documento: "Declaración sobre Salud Ocupacional para todos, aprobada en la segunda reunión de Centros Colaboradores de la OMS para la Salud Ocupacional". Beijín (China), 11-14 de octubre 1994. Organización Mundial de la Salud, Ginebra 1994 (WHO/OCH 94.1).

- Deben establecerse los canales necesarios de colaboración entre el sector de Salud Laboral y los sectores íntimamente relacionados, tales como los de la Seguridad en el Trabajo, la higiene del medio, la protección ambiental y la atención primaria y la especializada de la Seguridad Social.

Por último se hizo hincapié en la necesidad de que la OMS diera más prioridad y difusión a sus programas y políticas sobre Salud Ocupacional, al tiempo que los Centros Colaboradores se comprometieron a prestar el apoyo necesario para la implantación de esta Estrategia tanto a nivel internacional como regional y local.

2.2.2. El Plan de Acción Mundial sobre la Salud de los Trabajadores 2008-2017.

El Plan de Acción Mundial sobre la Salud de los Trabajadores 2008-2017⁷⁷⁴, aprobado por la OMS, se diseñó teniendo en cuenta la “*Estrategia Mundial de Salud Ocupacional para Todos*” del año 1994, las recomendaciones de la “*Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo*”⁷⁷⁵ del año 2002 y el “*Convenio sobre el Marco Promocional para la Seguridad y Salud en el Trabajo*” de la OIT del año 2006, siendo presentado en el año 2007 en la 60ª Asamblea Mundial de la Salud, en línea con los contenidos del Convenio C.187.

En su confección se intentó abarcar, de la manera más completa posible, todas y cada una de las áreas relacionadas con la Salud de los Trabajadores, incluidas:

“...la prevención primaria de los peligros laborales, la protección y promoción de la Salud en el lugar de trabajo, las condiciones de empleo y la mejora de la respuesta de los sistemas de Salud a la Salud de los Trabajadores...”,

recogiendo entre los postulados justificativos de su elaboración, los siguientes aspectos:

- Que los trabajadores representan más de mitad de la población mundial, siendo el sector que más contribuye al desarrollo económico y social.
- Que sólo una pequeña minoría de la fuerza de trabajo mundial tiene actualmente acceso a Servicios de Salud Ocupacional.

⁷⁷⁴- OMS: 60ª Asamblea Mundial de la Salud (Resolución WHA60.26). Punto 12.13 del orden del día 23 de mayo de 2007, Comisión A, quinto informe. Salud de los Trabajadores: Plan de Acción mundial.

⁷⁷⁵- Cumbre Mundial del desarrollo sostenible organizada por la ONU o Cumbre de la Tierra celebrada entre los días 26 de agosto y 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo (África del Sur).

- Que existe un peligro real de que la movilidad y que la globalización puedan hacer que los riesgos afecten en mayor medida a los grupos menos favorecidos.
- Que debe atenderse a los sectores menos estructurados de la economía, dado que se encuentran más relacionados con las condiciones de trabajo peligrosas y con el segmento de la sociedad más vulnerable (mujeres, niños, personas mayores, emigrantes, etc.).

El desarrollo del Plan se asienta en la definición de cinco objetivos y de un conjunto de orientaciones estratégicas destinadas a darle viabilidad:

A- Definición de objetivos.

El conjunto de actuaciones se estructura alrededor de 28 medidas, dirigidas a dar cumplimiento a los siguientes objetivos:

- **Objetivo 1:** Elaborar y aplicar instrumentos normativos sobre Salud de los Trabajadores.
- **Objetivo 2:** Proteger y promover la Salud en el lugar de trabajo.
- **Objetivo 3:** Mejorar el funcionamiento de los Servicios de Salud Ocupacional y el acceso a los mismos.
- **Objetivo 4:** Proporcionar datos probatorios para fundamentar las medidas y las prácticas.
- **Objetivo 5:** Integrar la Salud de los Trabajadores en otras políticas.

B. Orientaciones estratégicas.

Las actuaciones propuesta por la OMS para mejorar la cobertura sanitaria de los trabajadores, incluidos los de las pequeñas empresas y el sector no estructurado, se han basado en trabajar con los países en las orientaciones estratégicas siguientes:

“Orientaciones estratégicas:

- *Fortalecer la capacitación de los dispensadores de atención primaria (Médicos Generalistas, Enfermeras, Especialistas en Medio Ambiente y Salud Pública y Agentes de Salud Comunitarios.*

- *Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los Servicios Especializados en Salud Ocupacional en las empresas grandes y medianas y en las zonas industriales, con particular atención a la evaluación y reducción de los riesgos ocupacionales; vigilancia y mejoramiento del entorno, la organización, la maquinaria y el equipo de trabajo; detección precoz y rehabilitación de enfermedades ocupacionales; promoción de la Salud; y prestación de primeros auxilios en el lugar de trabajo.*
- *Establecer vínculos entre los Servicios de Salud Ocupacional y los Centros de Atención Primaria, a fin de facilitar la atención de los trabajadores que padecen enfermedades crónicas y su reincorporación al trabajo después de largos períodos de baja por enfermedad.*
- *Desarrollar iniciativas, instrumentos y métodos saludables en el lugar de trabajo para que las empresas y otros entornos de trabajo puedan ocuparse mejor de la Salud sin depender excesivamente de los Servicios Sanitarios Profesionales.*
- *Incluir la Salud Ocupacional en la capacitación, tanto anterior a la entrada en servicio como en el servicio, de todos los dispensadores de atención sanitaria de primera línea y de algunos Médicos especialistas en oncología, dermatología, neumología, neurología y trastornos del aparato locomotor.*
- *Elaborar hojas de ruta para afianzar el acceso de los trabajadores a intervenciones y servicios esenciales definidos en el ámbito nacional y destinados a prevenir y controlar las enfermedades ocupacionales y relacionadas con el trabajo. Esto incluye el seguimiento de la cobertura y el establecimiento de metas realistas compatibles con los recursos humanos y financieros para la Salud y las tradiciones locales”.*

Dado el período establecido por este Plan, que finaliza en el presente año 2017, es previsible que la OMS publique un informe final de conclusiones sobre el impacto que ha supuesto su implantación. No obstante, a lo largo de este período se han ido produciendo distintas informaciones, que representan un avance de situación. Así en el año 2014 una nota descriptiva⁷⁷⁶ recoge, que de las investigaciones llevadas a cabo se

776- OMS: Protección de la Salud de los Trabajadores. Nota descriptiva N°389. Abril de 2014.

extrae, que las iniciativas preventivas puestas en marcha en el lugar de trabajo, pueden llegar a reducir el absentismo por enfermedad en un 27% y los gastos por atención sanitaria para las empresas en un 26%. Asimismo recoge un estado de situación en el que refleja los siguientes datos:

- En muchos países, los trabajadores del sector desestructurado sin ninguna cobertura, representan más de 50 %.
- Los Servicios de Salud Ocupacional en estos países, se centran en las grandes empresas en más del 85% de los casos.
- Las enfermedades crónicas más significativas en el entorno laboral, derivadas de la exposición a agentes físicos, químicos y ambientales, así como de las condiciones de trabajo, las encabezan las dorsalgias con un 37%, seguidas de la pérdida de audición, la enfermedad pulmonar obstructiva y el asma con un 16%, un 13% y un 11% respectivamente, a las que habría que añadir otras tales como el cáncer de pulmón, la depresión o la leucemia.
- El número de personas que mueren anualmente en edad laboral, por enfermedades no transmisibles, alcanza un número de 12,2 millones de personas, en su mayor parte mayormente de países en desarrollo.

Como puede observarse, la mayoría de las indicaciones recogidas por el Plan establecido por la OMS así como en las notas informativas y en otros documentos, van dirigidas o proceden de países en desarrollo, con especial atención a las actividades desestructuradas. Sin embargo, gran número de los problemas identificados se encuentran presentes tanto en nuestro país, como en el entorno europeo en el que nos encontramos encuadrados, claramente privilegiado, variando las formas en las que se producen las consecuencias negativas para la Salud, debiendo indicarse que, en los últimos años, junto a los factores de riesgo para la Salud ya existentes se han reseñado otros nuevos, entre los que se encuentran claramente identificados los derivados de la desestructuración del medio laboral. Por lo que, si bien la gravedad de la situación no es comparable con la que se plantea en los países en desarrollo, por lo que tanto los objetivos como las Estrategias indicadas por la OMS en este Plan no son de aplicación directa, sí es necesario afrontar unos y otras con medidas adaptadas específicamente a

nuestro entorno. Prueba de ello es la preocupación manifestada por el diseño de nuevas políticas preventivas y Estrategias nacionales en los países europeos, de las que forma parte la Salud Ocupacional, tal como ha quedado reflejado con anterioridad, a las que la OMS hace especial referencia.

2.3. El Pacto Global promovido por la ONU y otras iniciativas relacionadas con el Desarrollo Sostenible.

Con objeto de conciliar los valores y las demandas de la sociedad civil con los intereses empresariales, dentro de un cada vez más emergente entorno de globalización, en el año 1999 el Secretario General de la ONU Kofi Annan, presento en la reunión anual del Foro Económico Mundial (*Foro de Davos*), el "*Pacto Global*" o "*Pacto Mundial*" (*Global Compact*), que teniendo en cuenta tanto los proyectos de la Organización, como los planteamientos y las propuestas que pudieran aportar los agentes implicados (Organizaciones Empresariales, Sindicales, ONG's, etc.) fuese dirigido a promover un diálogo entre las partes y a caminar hacia la idea de una ciudadanía corporativa.

Este nuevo instrumento de las Naciones Unidas, según su Secretario General, estaba dirigido a "*dar una cara humana al mercado global*", dentro del concepto de "*Desarrollo Sostenible*", para lo cual en el documento presentado se recogieron un conjunto de iniciativas, relacionadas con los Derechos Humanos, el ámbito laboral, el Medio Ambiente y la corrupción, que se plasmaron en los siguientes diez principios básicos:

- **Derechos Humanos**
 - Principio Nº 1: Apoyar y respetar la protección de los Derechos Humanos.
 - Principio Nº 2: No ser cómplice de abusos de los derechos.

- **Ámbito Laboral**
 - Principio Nº 3: Apoyar los principios de la libertad de asociación y sindical y el derecho a la negociación colectiva.
 - Principio Nº 4: Eliminar el trabajo forzoso y obligatorio.
 - Principio Nº 5: Abolir cualquier forma de trabajo infantil.
 - Principio Nº 6: Eliminar la discriminación en materia de empleo y ocupación.

- **Medio Ambiente**

- Principio N° 7: Las empresas deberán mantener un enfoque preventivo que favorezca el Medio Ambiente.
- Principio N° 8: Las empresas deben fomentar las iniciativas que promuevan una mayor responsabilidad ambiental.
- Principio N° 9: Las empresas deben favorecer el desarrollo y la difusión de las tecnologías respetuosas con el Medio Ambiente.

- **Corrupción**

- Principio N° 10: Las empresas e Instituciones deberán trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluidos extorsión y soborno.

Como puede observarse, aunque los objetivos descritos, dirigidos a establecer una economía mundial más sostenible e inclusiva, no son específicos del campo Preventivo-Laboral, su relación con este terreno así como la influencia que pueden tener, tanto directa como indirecta son innegables. Su principal finalidad es la de establecer una acción colectiva, que integre a todos los colectivos implicados y especialmente a las empresas, en una acción conjunta que aproveche la fuerza de la cooperación y que tenga en cuenta los retos y las responsabilidades que se derivan de una sociedad globalizada. Sin embargo no tiene un carácter normativo, ni incluye otros elementos de vigilancia, de control o de seguimiento.

El Pacto Global, que tiene un carácter absolutamente voluntario, se ha estructurado a través de la implantación de una Red, abierta a la participación de todos los sectores pertinentes de la sociedad, en cuyo centro se sitúa la Oficina del Pacto Mundial y en la que se integran seis Organismos de las Naciones Unidas: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Como consecuencia, se han establecido de forma paulatina Alianzas Público/Privadas para el Desarrollo (APPD) en distintos países, que han llevado a cabo una importante labor, tanto en el ámbito de la Cooperación Internacional como en el nacional y privado, y de las que han ido emergiendo conceptos tales como la “*Responsabilidad Social*”

Empresarial” (RSE) o “*Responsabilidad Social Corporativa*” (RSC), así como su necesidad de desarrollarlos, integrarlos e implantarlos dentro de los distintos niveles y Sistemas de Gestión.

Todo ello se ha traducido hasta la fecha, según fuentes de la ONU, en la adhesión a este proceso de más de 13.000 Entidades en 145 países. En lo que se refiere a España cabe decir, que fue el segundo país en adherirse a la propuesta, después de la India, constituyendo la “*Red Española del Pacto Mundial*”, en la que, en la actualidad y según fuentes de la propia Red⁷⁷⁷, se han integrado 2.600 Entidades, de las que:

“...el 12% son grandes empresas, el 72% son PYME’s y el 16% son otro tipo de Entidades (tercer sector, Sindicatos / Asociaciones Empresariales e Instituciones Educativas)”.

Dentro de este contexto, no deben obviarse otras importantes iniciativas de la ONU, relacionadas directa o indirectamente con la propuesta del “*Pacto Global*”, posteriores a su presentación en el año 1999 y en las que han participado expresamente, entre otras Entidades, tanto la OIT como la OMS. Así en el año 2000 se presentó la “*Declaración del Milenio*”⁷⁷⁸, en la que se puso en evidencia la responsabilidad colectiva de los Estados, en cuanto a respetar y defender los principios de la dignidad humana, la igualdad y la equidad en el plano mundial. La consecuencia directa fue el establecimiento en el año 2002 de ocho objetivos específicos sobre desarrollo sostenible (ODS)⁷⁷⁹, por los 191 Estados miembros de las Naciones Unidas, que marcaron a partir de ese año la agenda sobre el desarrollo hasta el año 2015. Esta declaración fue reafirmada posteriormente en los años 2005⁷⁸⁰ y 2010⁷⁸¹ y más adelante en la

777- Red Española del Pacto Mundial: <http://www.pactomundial.org/red-espanola-del-pacto-mundial/>.

778- Asamblea General de las Naciones Unidas. Quincuagésimo quinto período de sesiones (Tema 60. b del programa). Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (publicada el 13 de septiembre del mismo año). Declaración del Milenio.

779- Objetivos sobre el desarrollo del milenio (agenda 2015):

- ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.
- ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.
- ODM 4: Reducir la mortalidad infantil.
- ODM 5: Mejorar la Salud materna.
- ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades.
- ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del Medio Ambiente.
- ODM 8.E: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

780- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo período de sesiones (Temas 46 y 120 del programa). Resolución 60/1, aprobada por la Asamblea General el 16 de octubre de 2005 (publicada el 13 de octubre del mismo año). Documento Final de la Cumbre Mundial 2005.

781- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo período de sesiones (Temas 13 y 115 del programa). Resolución 65/1, aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010 (publicada el 19 de octubre de 2010). Cumplir la promesa: Unidos para lograr los Objetivo de Desarrollo del Milenio.

Conferencia celebrada en Río de Janeiro (Brasil) del año 2012 (*Conferencia de Río+20 sobre Desarrollo Sostenible*), en su documento final bajo el título “*El Futuro que Queremos*”⁷⁸², que posteriormente fue asumido en su integridad en una Resolución posterior de la ONU del siguiente mes de julio del mismo año⁷⁸³, en la que se reconoció:

“...la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible a todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos...”.

Más adelante, en el año 2013, el Presidente de la Asamblea General convocó un acto especial, dirigido a llevar a cabo el seguimiento de la labor realizada para lograr los “*Objetivos de Desarrollo del Milenio*”, cuyo documento final fue aprobado posteriormente por una Resolución de la ONU del siguiente mes de octubre del mismo año⁷⁸⁴, que incluía la decisión de iniciar negociaciones de cara a la puesta en marcha de una nueva agenda para el desarrollo, que debería iniciar su andadura a partir del año 2015. La nueva etapa abierta se apoyó, tanto en el “*Grupo de Trabajo Abierto sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible*”, como en el “*Comité Intergubernamental de Expertos en Financiación del Desarrollo Sostenible*”, de manera que el recorrido que se iniciaba definiera no solo los objetivos para la nueva agenda, sino los mecanismos de facilitación tecnológica. Así, el proceso finalizó con la definición de 17 nuevos objetivos⁷⁸⁵

782- Conferencia sobre desarrollo sostenible. Río de Janeiro (Brasil) 20 a 22 de junio de 2012. Tema 10, Documento final de la Conferencia “*El Futuro que Queremos*”. Publicado el día 19 de junio de 2012.

783- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo sexto período de sesiones (Tema 19 del programa). Resolución 66/288, aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 (publicada el 11 de septiembre de 2012). “*El Futuro que Queremos*”.

784- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo octavo período de sesiones (Temas 14 y 118 del programa). Resolución 68/6, aprobada por la Asamblea General el 9 octubre 2013 (publicada el 28 de enero de 2014). Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los “*Objetivos de Desarrollo del Milenio*”.

785- Objetivos sobre el desarrollo sostenible recogidos (Agenda 2030):

- Objetivo 1: Poner fin a la pobreza.
 - Objetivo 2: Hambre Cero.
 - Objetivo 3: Buena Salud.
 - Objetivo 4: Educación de calidad.
 - Objetivo 5: Igualdad de género.
 - Objetivo 6: Agua limpia y saneamiento.
 - Objetivo 7: Energía asequible y sostenible.
 - Objetivo 8: **Trabajo decente** y crecimiento económico.
 - Objetivo 9: Industria, innovación, infraestructura.
 - Objetivo 10: Reducir inequidades.
 - Objetivo 11: Ciudades y comunidades sostenibles.
 - Objetivo 12: Consumo responsable y producción.
 - Objetivo 13: Acción climática.
 - Objetivo 14: Vida marina.
 - Objetivo 15: Vida en la tierra.
 - Objetivo 16: Paz, justicia e instituciones fuertes.
 - Objetivo 17: Alianzas para los objetivos.
-

que, bajo la nueva denominación de “*Objetivos de Desarrollo Sostenible*” (ODS), dieron continuidad a los ocho anteriores y asimismo estuvieron conectados directamente con los diez objetivos del Pacto Mundial.

Todo este proceso desembocó en el mes de diciembre del año 2014, mes en el que la Asamblea General de las Naciones Unidas decidió celebrar una cumbre, para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015, cuyos contenidos se recogieron en una nueva Resolución⁷⁸⁶. Con posterioridad a este acontecimiento, entre los días 25 y 27 de septiembre del siguiente año 2015 se celebró una cumbre especial en Nueva York (EE.UU.), para adoptar formalmente⁷⁸⁷ la nueva y ambiciosa “*Agenda 2030 para Desarrollo Sostenible*” y por último, en el mes de diciembre del mismo año, el Secretario General, Ban Ki-moon, publicó un informe de síntesis⁷⁸⁸ a la vista de las experiencias en materia de desarrollo hasta esa fecha, bajo el título “*El Camino hacia la Dignidad para 2030*”, en el que presentó las líneas generales que deberían componer un nuevo programa para el desarrollo sostenible hasta el año 2030.

Como ha podido observarse, las repercusiones del proceso iniciado en el año 1999 con el “*Pacto Global*” han sido enormes, aunque aún insuficientes a la vista del estado de la situación social y económica de muchos países, de manera que, con el paso del tiempo, el nuevo marco que empezó a dibujarse con este pacto, se ha ido convirtiendo en la mayor iniciativa sobre desarrollo sostenible del mundo.

786- Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo noveno período de sesiones (Temas 13. a y 115 del programa). Resolución 69/244, aprobada por la Asamblea General el 29 de diciembre de 2014, sobre Organización de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015.

787- Asamblea General de las Naciones Unidas. Septuagésimo período de sesiones (Temas 15 y 116 del programa). Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 setiembre 2015 (publicada el 21 de octubre de 2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

788- informe de síntesis de Ban Ki-moon: <http://onu.org.pe/destacados/informe-de-sintesis-del-secretario-general-el-camino-hacia-la-dignidad-para-2030/>.

Capítulo 9:

**LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS
ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL,
DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS
RIESGOS LABORALES.**

Capítulo 9.

LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL, DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.

Los elevados niveles de siniestralidad laboral sufridos por nuestro país, tradicionalmente alejados de la media de la Unión Europea, tuvieron como consecuencia la puesta en marcha de diferentes proyectos y Planes de Acción, cuyo mejor ejemplo fue el “*Plan de Acción contra la Siniestralidad Laboral*” del año 1998⁷⁸⁹, o el “*Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para actuaciones en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales*”. No obstante a pesar de ello y a la vista de los escasos resultados obtenidos, se puso en evidencia la necesidad de ir un paso más allá, centrando las actuaciones en el establecimiento de políticas que dieran una repuesta global a este problema.

Todo ello llevó a los Órganos Políticos de nuestro país a contraer un compromiso específico, en el sentido de llevar a cabo unos Planes de Acción en materia Preventiva-Laboral de alcance nacional, a través de los cuales se implementasen un conjunto de actuaciones, encaminadas tanto a mejorar las condiciones de trabajo y a reducir drásticamente los niveles de siniestralidad laboral, como a conseguir que se creasen unas pautas de actuación en este sentido, que pudieran permanecer en el tiempo.

De acuerdo al compromiso adquirido, por primera vez se puso en marcha un “*Plan Estratégico*” de actuación en materia Preventiva-Laboral, que comenzó su andadura con la presentación de una propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en el Consejo de Ministros celebrado el día 22 de abril de 2005, denominada:

“Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales”, que fue aprobada y que incluía un documento específico bajo la denominación: “*Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo*”.

789- Documento recogido en la página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT): http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Folleto/Generales/Ficheros/Plan_Acci%C3%B3n_Siniestralidad_Laboral.pdf

Es importante señalar, que la citada propuesta vino precedida de una reunión de la mesa de diálogo social en materia de Prevención de Riesgos Laborales, celebrada el día 22 de febrero del mismo año, en la que el Gobierno y los Agentes Sociales (las Organizaciones Empresariales CEOE y CEPYME y los Sindicatos UGT y CC.OO.), llegaron al acuerdo de elaborar e impulsar un documento-base, que contuviese las líneas esenciales sobre las que debería asentarse un “*Plan Estratégico*” de ámbito nacional, sobre Seguridad y Salud en el Trabajo, tomando como referencia las Resoluciones llevadas a cabo por la Unión Europea en este sentido. Estas iniciativas fueron posteriormente presentadas a las distintas Comunidades Autónomas, dentro de los Órganos de Coordinación establecidos para esta materia, siendo asumidas casi inmediatamente, de manera que los objetivos marcados se tradujeron en un conjunto de “*Planes Estratégicos*” propios en cada Comunidad.

Debe resaltarse que, además de los dos objetivos esenciales citados con anterioridad (reducir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de trabajo) o unido íntimamente a ellos, se pretendía conseguir un verdadero cambio de actitud en el entorno laboral, tanto por parte de los empresarios y de los trabajadores como de los poderes públicos, movilizándolo a la sociedad para transformar los valores, las actitudes y los comportamientos que habían sido comunes hasta la fecha, lo que representaba un verdadero “*Cambo Cultural*”, siendo éste el mayor, más importante y a la vez más difícil y ambicioso objetivo a cumplir.

1. El Plan de Acción contra la siniestralidad laboral del año 1998.

En los dos años posteriores a la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se llevó a cabo una amplia labor normativa dirigida a su desarrollo, publicándose quince Reales Decretos y tres Órdenes ministeriales, que modificaron sustancialmente el marco preventivo establecido hasta esa fecha. No obstante, todo este esfuerzo parecía no traducirse en una mejora de la situación, tal como se desprendía de las estadísticas oficiales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo que llevó al Gobierno a diseñar un Plan específicamente dirigido a reducir estos niveles de siniestralidad, que fue presentado a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo aprobado el día 29 de octubre del año 1998.

A. Análisis de situación

Para poder tener una visión amplia de contexto en el que se movía la prevención laboral en nuestro país, en el momento de la presentación de este Plan, podría comenzarse por atender al informe del EUROSTAT publicado el año 1997, referido a datos correspondientes al año 1993⁷⁹⁰, en el que se recogía un índice español de incidencia de 7.005 accidentes al año por cada 100.000 trabajadores, en tanto que el promedio del conjunto de los 15 países que componían entonces la Unión Europea, se estimaba en 4.505 accidentes por cada 100.000 trabajadores, es decir, más de un tercio superior. Por otra parte cabe indicar que, si bien otros países como Alemania, Francia e Italia también superaban esta media europea, con 5.031, 5.194 y 4.782 accidentes por cada 100.000 trabajadores respectivamente, nuestro país se encontraba entre los que mantenían una situación más alejada, solo superado por Luxemburgo y Portugal con 7.465 y 9.532 accidentes por cada 100.000 trabajadores en cada caso.

Por otra parte cabe indicar que en la introducción del “*Plan de Acción sobre la Siniestralidad laboral*” se recogía el siguiente texto⁷⁹¹:

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

Estas cifras reflejaban un estado de situación, que justificaba ampliamente la necesidad de emprender acciones inmediatas, dirigidas a paliar en lo posible un problema que, a todas luces, tenía la consideración de grave, siendo éste el principal objetivo que pretendía cubrir la redacción de este documento.

790- Opúsculo de cuatro páginas publicado por primera vez en la colección “*Statistics in Focus*” de, EUROSTAT (Oficina Europea de Estadística, dependiente de la Comisión Europea) en el año 1997, recogido en el artículo “*La siniestralidad laboral española sigue siendo superior a la media europea. Pero tiende a converger*” publicado por D. Emilio Castejón Vilella, el día 2 Junio 2015 en *Prevención Integral*.

D. Emilio Castejón Vilella es Ingeniero Industrial y Farmacéutico y cuenta con más de 40 años de experiencia en el campo de la prevención laboral. Ingresó el Centro Nacional de Condiciones de Trabajo (CNCT) de Barcelona, dependiente del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), en el año 1972, llegando a ocupar el cargo de Director de este Centro. Entre otras muchas actividades ha sido Profesor de la Escuela Superior de Prevención de Riesgos Laborales, abalada por la Universidad Politécnica de Cataluña, la Universidad de Barcelona, la Universidad Pompeu Fabra y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Asimismo es un autor de reconocido prestigio de múltiples libros y artículos relacionados con este campo.

791- Documento del INSHT: “*Plan de Acción sobre la Siniestralidad laboral*”. Introducción. (año 1998).

Por otra parte y en el mismo documento, se avanzaba en la idea de que las causas que motivaban esta realidad, respondían tanto a un cumplimiento deficiente de la nueva normativa en vigor, como a la falta de concienciación de las ventajas que conllevaba su cumplimiento, es decir, a la falta de una verdadera “*Cultura Preventiva*”.

B. Áreas de actuación definidas.

El documento que daba cuerpo a los contenidos de “*Plan*”, incorporaba un conjunto de medidas que se estructuraban dentro de las siguientes de áreas de actuación:

- Actuaciones de sensibilización para una “*Cultura de la Prevención*”.
- Actuaciones de promoción y apoyo de la actividad preventiva en el trabajo.
- Programas de formación para la prevención.
- Acciones de fomento e incentivación de la actuación preventiva.
- Reforzamiento de las actividades de investigación, análisis y estudio.
- Acciones legislativas y acciones complementarias para la aplicación de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.
- Reforzamiento de la eficacia de las actuaciones en materia de vigilancia, de control y sancionadora.
- Coordinación y cooperación inter-Institucional y entre las Administraciones Públicas, General del Estado y de las Comunidades Autónomas.

C. Operativa de trabajo.

El cumplimiento de las actuaciones recogidas en el documento, que debían llevarse a cabo por las Entidades Central y Autonómicas implicadas, en el período que debía transcurrir desde su aprobación en el año 1998 hasta el año 2000 en el que finalizaba su vigencia, se estructuró dentro de un calendario muy pormenorizado en cuanto a las fechas de ejecución se refiere, que daba cuerpo a los contenidos del “*Plan*”, llegando al extremo definir los nuevos Reales Decretos que debían aprobarse, o las Guías técnicas orientativas, fijando las fechas específicas de publicación de cada documento.

Por otra parte, para llevar a cabo el seguimiento del Plan se creó una Comisión, que debía reunirse al menos una vez cada seis meses, en la que debían estar representados tanto las Administraciones Central y Autonómicas, como las Organizaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales, que formaban parte de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta Comisión debía funcionar de acuerdo a las propias Normas de funcionamiento, de la Comisión de Seguimiento de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

1.1. La contribución del Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), para las actuaciones en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales del año 1998.

Al “*Plan de Acción contra la Siniestralidad Laboral*” del año 1998 se incorporó un anexo, en el que se recogían los contenidos de los apartados VI y VII, del “*Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para actuaciones en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales*”.

En el apartado VI se incluyeron un conjunto de medidas distribuidas en tres tipos: Operativas, metodológicas y de inspección en los sectores:

- Medidas operativas:

Este área de actuación recogía un conjunto de 15 medidas, entre las cabe destacar:

- La actuación de la Inspección ante los meros cumplimientos aparentes o formales por las empresas, sin contenido real y práctico de las obligaciones preventivas, comprobando al mismo tiempo el correcto funcionamiento de los Servicios de Prevención y la realización de Auditorías.
- Las relativas a la coordinación preventiva entre empresas.
- El establecimiento de criterios internos de cooperación con el Ministerio Fiscal.
- Las encaminadas a la paralización de trabajos ante los riesgos graves e inminentes.

- Las dirigidas al control del cumplimiento de las obligaciones sobre la Vigilancia de la Salud de los Trabajadores.
- La atención expresa en los casos de contratación temporal o a través de ETT's.
- O el interés especial que debía prestarse al cumplimiento del Real Decreto 1627/1997 sobre obras de construcción.

- Medidas metodológicas:

La metodología con la que debía llevarse a cabo la “*Labor Inspectorá*” quedó definida en doce puntos, en los que se incluyen aspectos relativos tanto a la programación de actividades y a la coordinación con las distintas administraciones y entre los niveles central y territoriales, como a otros relativos correcto funcionamiento del procedimiento de cobro de las sanciones, entre otros aspectos.

Especial interés tiene el compromiso de cada Inspección Territorial, de realizar un informe trimestral sobre sus actuaciones, dirigido a la Autoridad Laboral Competente y a su Autoridad Central, pudiendo ésta última formular las sugerencias o propuestas que estimase convenientes.

- Medidas de inspección en los sectores:

La atención a los distintos sectores de producción se dividió en dos apartados: Un primer apartado dedicado expresamente a las empresas de construcción y edificación, en el que entre otros aspectos se proponía la realización de 50.000 visitas de inspección, y un segundo dirigido a las empresas incluidas dentro de las ramas de actividad, con una mayor incidencia de la siniestralidad laboral.

El apartado VII iba dirigido a establecer las responsabilidades propias del establecimiento de los “*Planes Específicos*” de aplicación y en este sentido se recogía textualmente que:

“En la esfera de sus competencias propias, corresponderá a las Autoridades Laborales de las Comunidades Autónomas la concreción, definición y aplicación de su específico Plan de Lucha contra la Siniestralidad Laboral”.

2. El Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo del año 2005.

La idea de elaborar un Plan Específico de Lucha contra la Siniestralidad Laboral, partió del compromiso adquirido en este sentido por el Presidente del Gobierno en el año 2004, José Luis Rodríguez Zapatero⁷⁹², en su acto de investidura, que se tradujo posteriormente en la presentación del “*Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales*”, por el entonces ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, en la reunión del Consejo de Ministros celebrada el día 22 de abril del año 2005.

El documento presentado en el Consejo de Ministros, en cuya redacción se aprecia la influencia de la “*Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006*”, recogía un estudio de la evolución sufrida desde la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, y de las iniciativas que se habían puesto en práctica hasta ese momento, unidas a un análisis de situación en el que se destacaba que, a pesar de ello, en España se producían:

“...más de 900.000 accidentes anuales y 23.000 enfermedades profesionales, con el resultado de más de 900 muertes y 7.000 trabajadores con incapacidad permanente cada año”.

Todo ello sin tener en cuenta otros factores diferidos, tales como los producidos por sustancias químicas o los riesgos de carácter ergonómico y psicosocial, presentes en el entorno del trabajo, cuya incidencia define como desconocida y no evaluada en cuanto a su repercusión tanto en la Salud Laboral como en los costes derivados.

Al mismo tiempo, en este apartado se valoraba positivamente el esfuerzo logrado hasta esa fecha, que se había traducido en una reducción de los accidentes de trabajo y de los índices de incidencia, basado en actuaciones tales como la puesta en práctica de políticas coherentes con la Prevención de Riesgos en el Trabajo, en el diálogo social y en el cumplimiento de los acuerdos adoptados, en el refuerzo de los instrumentos dirigidos a contribuir a la mejora del funcionamiento del Sistema de Prevención y en la colaboración entre Instituciones. No obstante y entre otros

792- Texto incluido en el discurso de investidura del candidato a la presidencia del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004.

“...Prestaré especial atención a la adopción de medidas eficaces para reducir drásticamente la siniestralidad laboral a través de un Plan de Actuación específico acordado con Sindicatos y Organizaciones Empresariales.”

Ver página: <http://estaticos.elmundo.es/documentos/2004/04/15/discurso.pdf>.

aspectos resalta como elemento negativo, la carencia de una verdadera “*Cultura Preventiva*” de empresarios y trabajadores, a la que hasta esa fecha se había intentado combatir, a través de inversiones en formación y de la puesta en práctica de acciones dirigidas al fomento de la prevención en pequeñas empresas y microempresas, especialmente a través de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales.

Sin embargo consideraba que estas actuaciones no eran suficientes y propugnaba la exigencia de reducir “*drásticamente*” el número y la frecuencia de los accidentes de trabajo y de conseguir un mejor conocimiento de la verdadera dimensión de las enfermedades profesionales, justificando de esta manera una actuación programada de gran amplitud, dirigida a generar un “*Cambio Cultural*” necesario sobre el que se asentase una nueva visión preventiva en las empresas, que debía constituirse como “*un eje vertebrador de su competitividad*”.

Unido a esta introducción el documento recogía tres apartados específicos bajo los siguientes epígrafes:

1. Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2005-2008.
2. Medidas específicas.
3. Recursos disponibles.

2.1. Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2005-2008.

Uno de los aspectos más importantes a destacar en la presentación de este proyecto, es que se planteó desde el Ejecutivo con un carácter eminentemente participativo y no excluyente, de manera que tuvieran cabida tanto los interlocutores sociales como las Comunidades Autónomas y las fuerzas políticas en sede parlamentaria, con el objetivo de conseguir una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, compartida por todos.

La necesidad de diseñar una “*Estrategia Española*” en este campo se justificaba, en que era preciso dar coherencia y racionalidad a las actuaciones en materia

Preventiva-Laboral, a través del consenso de políticas coherentes, integradas y transversales, que estuviera:

“...en consonancia con la Estrategia Europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y con los Planes de Acción aprobados por las Comunidades Autónomas”, que permitiera dar un “nuevo impulso y cambiar la orientación de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo”,

teniendo en cuenta los cambios, estableciendo objetivos y controlando los resultados, y todo ello de forma coordinada y participativa.

Para ello se establecieron una líneas de actuación que se centraron en la necesidad de crear una *“verdadera Cultura Preventiva”*, en lograr una mayor y mejor eficacia en las actuaciones a través de una mayor coordinación Institucional, al tiempo que debían reforzarse las Instituciones Básicas del Estado dedicadas a esta materia, mejorar la calidad de los Sistemas de Prevención y perfeccionar los de investigación e información, reforzar la participación de los trabajadores y potenciar la formación, y todo ello unido a la promoción de la Responsabilidad Social de las Empresas en esta materia.

Como puede observarse, se trataba de una propuesta muy elaborada y ambiciosa con un objetivo claro de permanencia en el tiempo, para lo cual se tuvo en cuenta tanto el análisis del punto de partida, como los posibles cambios que pudieran producirse y especialmente la participación de todos los agentes implicados.

2.2. Medidas específicas.

La propuesta de las medidas específicas sobre las que debía desarrollarse todo el proyecto, se asentaban en el fortalecimiento de los controles, tanto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), incrementando el número de Inspectores y creando la Comisión de Trabajo de la Inspección, como de las Comunidades Autónomas, con la habilitación de Técnicos en Prevención de Riesgos Laborales, y en el establecimiento de Programas de Actuaciones dirigidos a los sectores de alta siniestralidad y a los de mayor contratación temporal, así como específicos para al sector de la construcción o para entorno de las Entidades que ofrecen los Servicios de

Prevención Ajenos y Auditorías, y a estos últimos debido a su carácter multiplicador. Asimismo se hacía especial hincapié en la situación que atravesaba el sector pesquero, proponiendo que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) recuperase el ritmo de actividad sobre este sector.

Por otra parte se establecían medidas de refuerzo de las Instituciones, concretadas en el incremento de recursos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), muy debilitado desde 1996, año en el que había perdido el 30% de sus efectivos técnicos, y la creación del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo y de los Riesgos Laborales, como Órgano destinado a la investigación y a la realización de los análisis y estudios necesarios para el desarrollo de las políticas preventivas.

Por último el proyecto incluía otros aspectos importantes, como los referidos a la coordinación ente Administraciones, para lo que se propone la revitalización del “*Comité Técnico Mixto*”, establecido entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, el fortalecimiento de los programas de formación, o la publicación de Normas tramitadas a través del diálogo social, como por ejemplo la regulación de las Mutuas como Servicios de Prevención Ajeno, la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) o la habilitación de los Técnicos de las Comunidades Autónomas. Asimismo se establece la necesidad de llevar a cabo actuaciones inmediatas, relacionadas con la lucha contra los accidentes “*in itinere*”, a través de un Plan Específico, la acreditación de la formación de los trabajadores de la Construcción, sobre la Prevención de Riesgos Laborales en el trabajo autónomo, a través de la creación de Grupo de Trabajo Estable o del establecimiento de un nuevo Listado de Enfermedades Profesionales.

2.3. Recursos disponibles.

En lo que se refiere a la dotación de recursos humanos, se preveía un incremento de las plantillas de 55 Inspectores de Trabajo y de 45 Subinspectores para el año 2005, con el compromiso de alcanzar la cifra de 1000 efectivos en cada uno de estos grupos de funcionarios al final de la legislatura y aproximarnos a la media europea de un

Inspector por cada 11.250 trabajadores. Al mismo tiempo se estableció el reforzamiento presupuestario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), para lo que se incrementaron los créditos para 2005 en un 11%. Por otra parte, para realizar labores de control de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de las Comunidades Autónomas, se proponía un programa de habilitación de “*Técnicos Cualificados*”, de manera que de 400 técnicos potenciales se preveía que podrían aceptar esta habilitación un total de 300.

Unido a lo anterior, se incluía una importante dotación presupuestaria, que para el año 2003 se establecía en 323.488.000€ y para el año 2005 de 127.188.000€ más, llegando a los 450.676.000€, con un incremento total final del 39,3%, por lo que este punto fue uno de los elementos esenciales en este proyecto y el que mayor credibilidad dio a la viabilidad de su desarrollo.

No obstante cabe indicar que, como se recogerá posteriormente con más detalle en el capítulo 13, puntos 2, las previsiones de incremento de la dotación de recursos humanos no se cumplirían no solo durante la legislatura 2004-2008, sino que tampoco se alcanzaron las cifras previstas en el año 2015, fecha de la que proceden los últimos datos que se han podido obtener.

3. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.

El camino iniciado con el “*Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo del año 2005*”, confluyó en el diseño de una Estrategia específica, en la que se concretaron unas metas para un periodo determinado, entre los años 2007 y 2012, debiendo asimismo llevarse a cabo una revisión intermedia de su nivel de cumplimiento en el año 2010.

A. Análisis de situación

El documento que contiene esta Estrategia, se inicia con la elaboración de un diagnóstico de la situación de la Prevención de Riesgos Laborales en España, en el que junto a aspectos positivos como el auge de actuación experimentado desde la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, dentro de un campo que se

califica de “*prácticamente desconocido*” en nuestro país hasta esa fecha, y en el que la implicación con la Prevención de Riesgos Laborales del conjunto de los poderes públicos o la diligencia con que las Organizaciones Empresariales y Sindicales, ha hecho que fuese aplicándose la letra de la Ley y la de sus Normas de desarrollo, se unen aspectos negativos muy importantes, tales como la falta de visión global del conjunto de políticas públicas, no consiguiendo generar una verdadera “*Cultura de la Prevención*” de Riesgos Laborales, la ausencia de un verdadero respaldo de las Instituciones Públicas Competentes o la insuficiente coordinación en las actuaciones.

Por otra parte se recoge, que se había puesto más énfasis en la publicación de nuevas normas, que en muchos casos tenían un carácter generalista, obviando, entre otros aspectos, las particularidades de ciertos sectores o actividades o las singularidades de las pequeñas y medianas empresas (PYME’s), que en la puesta en marcha de verdaderas políticas públicas acompañadas de los correspondientes controles para su ejecución.

Al mismo tiempo se señala la necesidad de prestar una mayor atención a la mejora de la “*Calidad*”, especialmente en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas (PYME’s) y en aquellas de especial siniestralidad, tanto de los Recursos Preventivos establecidos por el sistema, como de la formación de los “*Profesionales Prevencionistas*” y de los trabajadores. Por último se indica que, hasta esa fecha, se había prestado más atención a los aspectos de “*Seguridad*” que a los relacionados con la “*Vigilancia de la Salud*” de los Trabajadores y se hacen notar las carencias del sistema, en cuanto a su aplicación en el ámbito de la Administración y la necesidad de corregirlas.

B. Definición de Objetivos.

Como consecuencia del análisis previo realizado en el documento, se definieron unas líneas de actuación dirigidas a dar respuesta a las carencias detectadas. Así, de los dos grandes objetivos generales de reducción de la siniestralidad laboral hacia los valores medios de la Unión Europea y de mejora continua y progresiva de las condiciones de Seguridad y Salud, ya mencionados, se definieron otros ocho específicos

instrumentales u operativos, que integraban cerca de 100 medidas a realizar, encuadradas en dos grandes áreas de actuación:

A. Área de mejora de los Sistemas de Prevención en las empresas.

Los contenidos de este área fueron dirigidos a la mejora del cumplimiento de las obligaciones y derechos tanto de empresarios y de trabajadores, como de las Entidades relacionadas con el sector de la prevención (Servicios de Prevención, Entidades Auditoras, Entidades Formativas), haciendo una especial incidencia en dar una mayor operatividad, al cumplimiento de las obligaciones preventivas en las pequeñas y medianas empresas (PYME's), teniendo en cuenta asimismo a las microempresas y estableciendo nuevas directrices y "*Planes Específicos*" que se concretaron en siguientes objetivos:

Objetivo 1: Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas (PYME's).

Objetivo 2: Mejorar la eficacia y la "*Calidad*" del Sistema de Prevención, poniendo un especial énfasis en las Entidades Especializadas en prevención.

Objetivo 3: Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

B. Área dedicada al Establecimiento de políticas públicas de prevención coordinadas.

Este área iba especialmente dirigida a los Organismos Públicos, que tienen la facultad de desarrollar políticas preventivas en el terreno Preventivo-Laboral, con la finalidad de reforzar las Instituciones Preventivas y coordinar estas políticas, para lo cual se definieron los siguientes objetivos:

Objetivo 4: Desarrollar y consolidar la "*Cultura de la Prevención*" en la sociedad española.

Objetivo 5: Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Objetivo 6: Potenciar la formación en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Objetivo 7: Reforzar las Instituciones dedicadas a la Prevención de Riesgos Laborales.

Objetivo 8: Mejorar la participación Institucional y la coordinación de las Administraciones Públicas en las políticas de Prevención de Riesgos Laborales.

C. Operativa de trabajo.

Dicho lo anterior, el Gobierno, como responsable del Sistema Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, estableció inicialmente dos “*Planes de Acción*”, dirigidos a dar un impulso desde la Administración al cumplimiento de los objetivos recogidos en esta Estrategia. El “*Primer Plan*” debía complementarse entre el mes de julio del año 2007 y el mes de abril del año 2008. Por otra parte para el desarrollo del “*Segundo Plan*”, aprobado el día 15 de octubre del año 2008, se estableció el periodo entre los meses de octubre de ese mismo año 2008 y el mes de junio del año 2010. A estos dos Planes se les unió posteriormente un “*Tercero*”, completando de esta forma el periodo de vigencia de la Estrategia, que se extendió desde el mes de junio del año 2010 al mes de junio del año 2012.

La Estrategia fue presentada a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con objeto de pudiera procederse a su aprobación, lo que llevó a cabo en su reunión del Pleno extraordinario celebrada el día 28 de junio del año 2007, al tiempo que, en este foro, se establecieron “*Planes de Acción*” para su ejecución. Los citados “*Planes de Acción*”, debían incluir tanto un calendario de actuaciones, que tuviera en cuenta las prioridades a corto y medio plazo, como la identificación de los actores responsables, quedando comprometidos en su ejecución distintos Organismos tales como las Administraciones Central y Autonómicas, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) o las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS).

Para ello la Comisión, en su reunión del Pleno celebrado con fecha 25 de julio de 2007, aprobó la creación de un “*Grupo de Trabajo*” para el seguimiento del cumplimiento de los objetivos establecidos. Este Grupo, compuesto por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Organizaciones Empresariales y Sindicales más representativas, se constituyó con fecha 8 de octubre de 2007 y mantuvo 15 reuniones de trabajo a lo largo del período de desarrollo.

La Comisión realizó un seguimiento continuado de todo este proceso, llevando a cabo, entre otras actuaciones, informes sobre propuestas de modificación de distintas normativas y el análisis primero y la aprobación posterior de tres “*Planes de Acción para el impulso y ejecución de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo*”, durante los años 2007, 2008 y 2010. Asimismo durante este periodo, desarrolló una importante y continuada labor dirigida a impulsar su ejecución, realizando al mismo tiempo balances de situación y valoraciones del grado de cumplimiento.

D. Balance final.

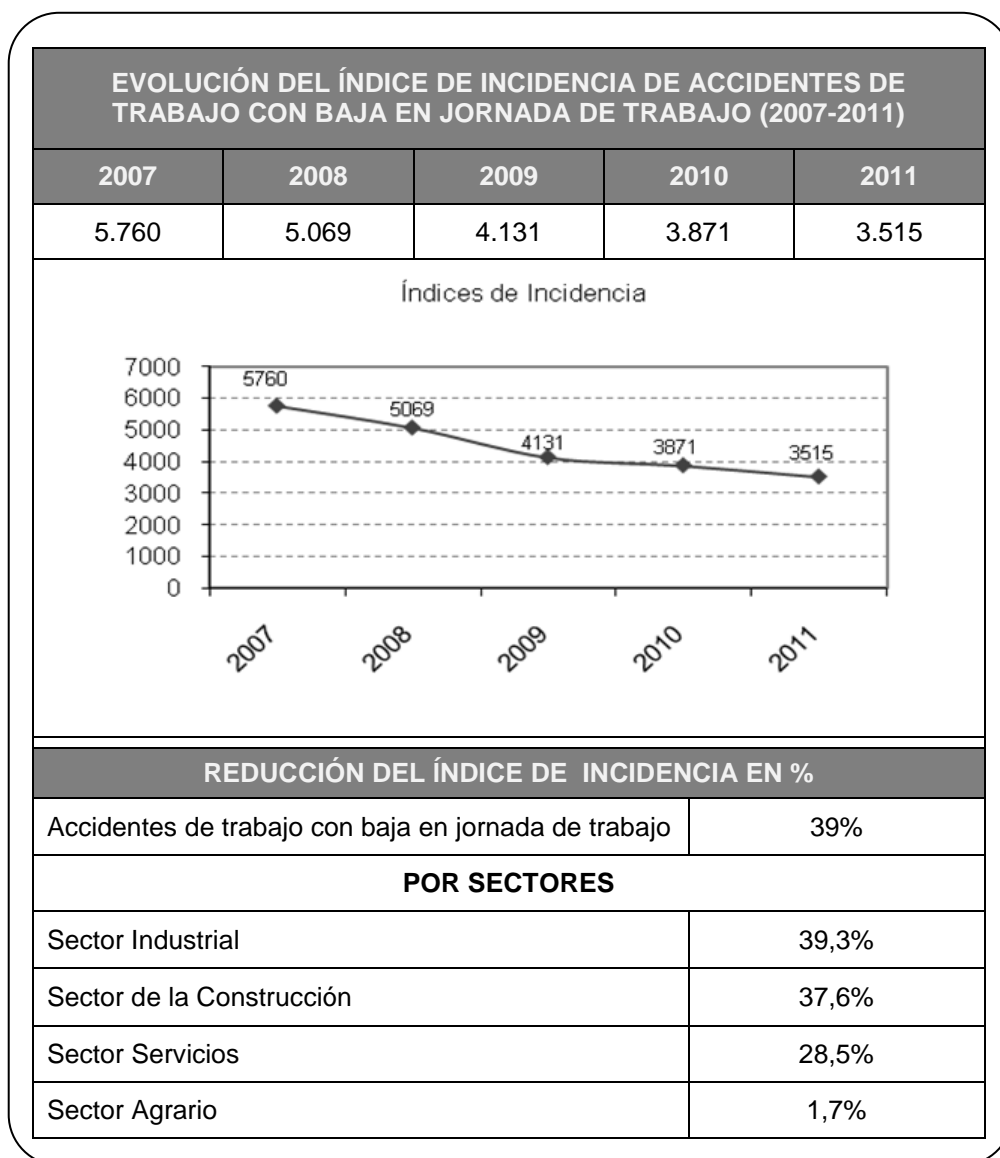
En primer lugar debe hacerse hincapié, en que la implantación de una acción, como la que representa esta Estrategia en sí misma, debe tener una consideración muy favorable. Dicho esto, en el documento final de conclusiones presentado en el mes de abril del año 2013⁷⁹³, se relejaron los datos de la evolución sufrida tanto por la siniestralidad laboral (accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales) durante el periodo de implantación de este “*Plan Estratégico*”, como de los logros conseguidos en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Junto a estos datos y al mismo tiempo, debe atenderse a la totalidad del contenido del informe, del que se desprende una evolución que en su conjunto podría valorarse de positiva.

D1- Evolución de los accidentes de trabajo:

El análisis final toma como referencia el objetivo marcado por la “*Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*”, fijado en una reducción para cada Estado miembro de un 25% del índice de Incidencia, de manera que, a la

⁷⁹³-Documento: “*Balance Final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*”, finalizado en el mes de abril del año 2013. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaria de Estado de Empleo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

vista de este objetivo, a continuación se recogen en las gráficas 6 y 7 los siguientes datos correspondientes al período 2007-2011 (datos sobre los índices de incidencia⁷⁹⁴ con los que se contó a la finalización del informe):

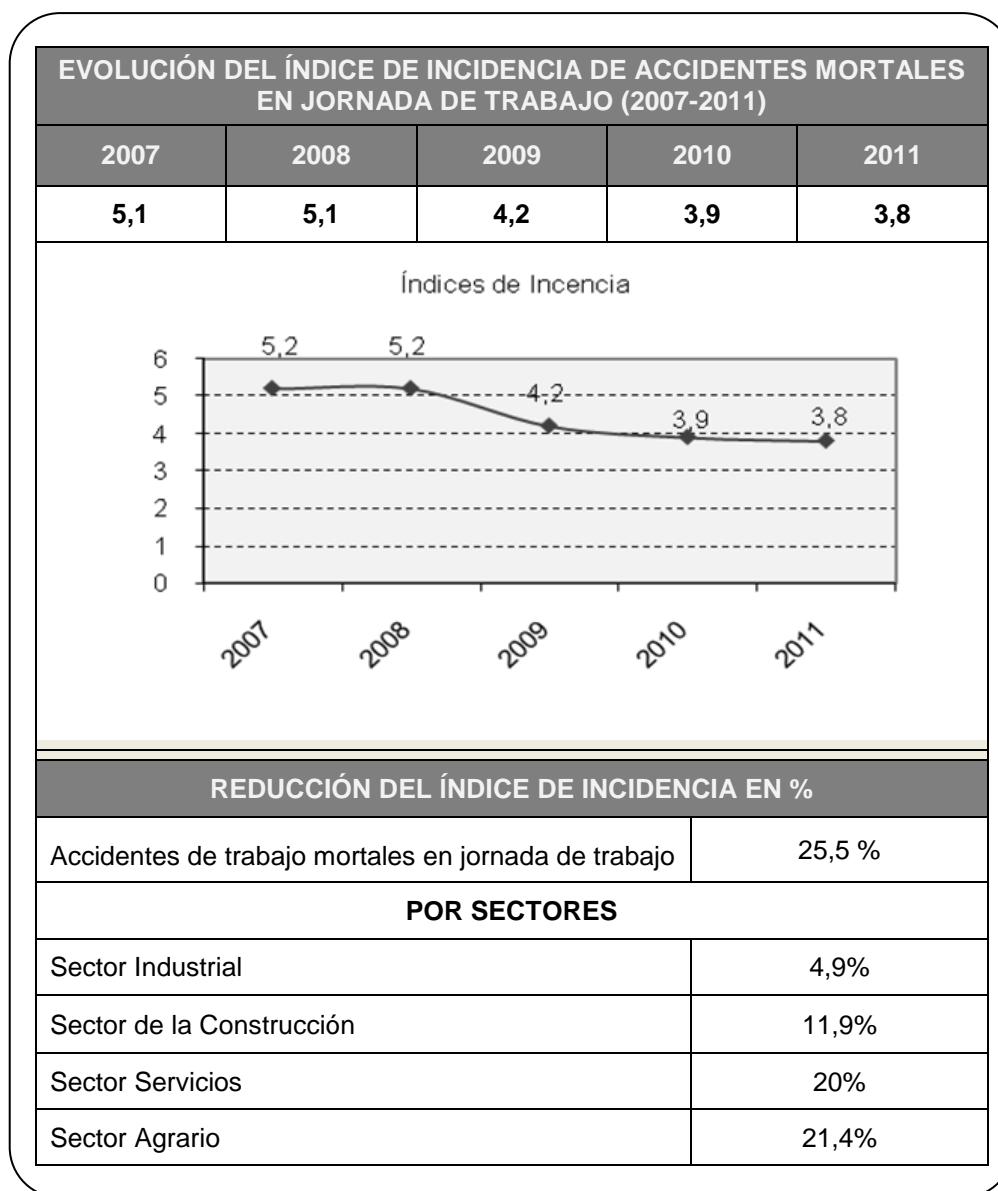


Gráfica 6: Reducción conseguida en los índices de incidencia de los accidentes de trabajo totales en el período 2007-2011.

Fuente: Autor. Sobre datos recogidos en el "Balance Final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)", procedentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS).

794- Observaciones sobre el Índice de Incidencia: Este índice, como se recogerá más adelante en el capítulo 12, punto 1.3, representa el número de accidentes ocurridos por cada mil personas expuestas (en ocasiones se referencia a otro número de personas expuestas, según las cantidades que se manejen). Se utiliza cuando no se cuenta con datos del número de horas trabajadas. Si se contase con este dato, lo conveniente sería utilizar el índice de frecuencia, que es más preciso, dado que relaciona el número de accidentes con el número de horas reales trabajadas excluidos los accidentes "In Itinere".

9. LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL, DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.



Gráfica 7: Reducción conseguida en los índices de incidencia de los accidentes de trabajo mortales en el período 2007-2011.

Fuente: Autor. Sobre datos recogidos en el "Balance Final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)", procedentes del Ministerio de Empleo y Seguridad Social (MEYSS).

De estas cifras podrían destacarse tres aspectos fundamentales:

- El primero es el de que se consiguió, con un margen importante, el objetivo global establecido por la Estrategia Comunitaria.
- El segundo es que la reducción de los accidentes totales en el sector agrario fue poco significativa, más aún si se compara con la conseguida en los otros sectores de referencia.

- Por último se observa, que las menores reducciones en los accidentes mortales, se producen en los sectores que experimentaron una mayor disminución en los índices de incidencia, por lo que podría extraerse que, si bien la disminución global de los accidentes en este período fue significativa, no lo fue tanto en cuanto a la gravedad de los accidentes se refiere.

D2- Enfermedades profesionales:

La valoración final del impacto que la Estrategia puede tener sobre las enfermedades profesionales, estuvo condicionada por la decisión previa de la Administración, de establecer en el año 2006 un nuevo marco de criterios de valoración y evaluación⁷⁹⁵, en el que, siguiendo una Recomendación de la Comisión Europea⁷⁹⁶, se modificó el cuadro de enfermedades profesionales y se derogó la normativa anterior vigente desde el año 1978⁷⁹⁷, de manera que tuvo que llevarse a cabo un trabajo de actualización de enorme envergadura.

Teniendo en cuenta este importante factor, el informe refleja una variación en las enfermedades profesionales con respecto a los años anteriores, que se tradujo en un incremento del índice de incidencia, pasando de 105,4 a 124,3 casos por cada 100.000 trabajadores que tenían cubierta esta contingencia, con un peso enormemente importante de la enfermedades causadas por agentes físicos, que se estima en una media de un 80% del total. Por otra parte se hace notar la importancia que desde el año 2003 fueron teniendo las enfermedades sin baja declaradas, llegando en el año 2011 a alcanzar el 50% de las notificadas.

3.1. El proyecto experimental “PREVEA”.

El Proyecto PREVEA tuvo su origen en una iniciativa de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que fue aprobada el día 15 de octubre del año 2008 en su reunión plenaria, y se encuadró entre las acciones llevadas a cabo desde la Comisión, dentro de la “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*”.

795- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

796- Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a la lista europea de enfermedades profesionales. (Diario Oficial N° L 238 de 25/09/2003, p. 0028 – 0034).

797- Real Decreto 1995/1978, de 12 de mayo, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social.

Entre otros muchos aspectos, la Estrategia⁷⁹⁸ recogía un conjunto de acciones e incentivos tales como, que las empresas de hasta 50 trabajadores que se acogieran a programas específicos y planificasen actuaciones de mejora de Seguridad y Salud, podrían evitar la propuesta de sanciones por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), si cumplieran con el compromiso recogido en la programación establecida y consiguieran los objetivos de Seguridad y Salud, en cuanto a las mejoras de las condiciones de trabajo y a la ausencia de accidentes de trabajo muy graves o mortales y de enfermedades profesionales se refiere. Todo ello de conformidad con los acuerdos de los Órganos de Coordinación con las Comunidades Autónomas y previa consulta a la Comisión Consultiva Tripartita. Por otra parte podrían asimismo quedar incluidas en estos programas, las empresas de 50 a 500 trabajadores (hasta 250 si estuvieran incluidas en el anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP))⁷⁹⁹, si la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) así lo considerase, al tiempo que la Inspección se reservaba la potestad de revocar la adhesión de aquellas empresas, que considerase que no cumplían con sus compromisos.

A. Diseño, desarrollo y seguimiento.

El diseño de este proyecto liderado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que finalmente tuvo la denominación de “*Plan PreVea*” (Programa Voluntario de Reducción de Accidentes), se encargó a un “*Grupo de Trabajo*” por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que tomó esta decisión en su reunión del Pleno del día 25 de julio de 2007, creado específicamente para este fin el día 15 de octubre del mismo año y compuesto por cinco representantes de cada uno de los grupos que constituyen dicha Comisión. Asimismo se creó un “*Grupo de Desarrollo*” compuesto por cuatro miembros procedentes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), de las Comunidades Autónomas y de una MATEPSS, que se reunió en seis ocasiones entre el mes de mayo de 2008 y el mes de diciembre de 2012.

La misión encomendada al “*Grupo de Trabajo*”, que se reunió en diez ocasiones entre el mes de octubre del año 2007 y el mes de mayo del año 2013, fue la de llevar a cabo tanto el diseño del Plan como de las estrategias de su implantación, con especial interés en la programación establecida para las Comunidades Autónomas, en coordinación con

⁷⁹⁸- “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*”, objetivo 1, apartado 1.1, párrafo 4

⁷⁹⁹- “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*”, objetivo 3, apartado 3.4, párrafo 2.

los Órganos Competentes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Para ello en él se integraron a su vez dos “*Subprogramas*”: Uno centrado en la modificación de las condiciones de trabajo que son origen de los accidentes, y otro dirigido a la implantación de los “*Sistemas de Prevención*”. La idea fundamental que movió las actuaciones de este grupo, fue la de dar cabida e incentivar la participación de los actores implicados, en aquellas empresas con alta siniestralidad laboral (pequeñas y medianas empresas - PYME´s, especialmente del sector de la construcción), con objeto de reducir los accidentes y mejorar las condiciones de trabajo.

El “*Grupo de Trabajo*”, desarrollo al mismo tiempo actividades de seguimiento y complementación del programa. Así y a modo de ejemplo debe indicarse, que entre los años 2009 y 2010 se celebraron dos reuniones en las que se establecieron los criterios de difusión del programa, se analizó el seguimiento de la implantación en las Comunidades Autónomas, organizando al mismo tiempo unas jornadas técnicas dirigidas al análisis de los criterios comunes de ejecución e implantación, y se establecieron criterios específicos para el sector de la construcción. Posteriormente en el año 2011 se celebró una tercera reunión de seguimiento.

B. Conclusiones.

En el año 2013 el “*Grupo*” dio por finalizados sus trabajos con la presentación de un informe final de resultados del proyecto, que fue aprobado por Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en su reunión celebrada el día 15 de julio del año 2014, en el que se recogieron entre otras las siguientes conclusiones:

- El programa lo finalizaron 84 empresas, de las cuales el 78,9% consiguieron reducir el índice de incidencia más de un 20% y en el 7,1% de las restantes se consiguió asimismo una reducción de este índice.
- Por otra parte, en lo que se refiere a los indicadores de mejora de los grupos de condiciones materiales, se apreció una incorporación de más del 63 % de las empresas.
- En cuanto a los indicadores de gestión de la prevención de los riesgos profesionales, se obtuvieron resultados diversos, que fueron desde el 100% en las

actividades correspondientes a formación e información, al 47,6 % de incremento en los Recursos Preventivos, por lo que los objetivos alcanzados en conjunto se valoraron como positivos.

No obstante en el informe se recoge que, debido a la complejidad que implicaba, entre las actuaciones valoradas no se tuvieron en cuenta las correspondientes a los cambios en el modelo preventivo, que solo alcanzaron el 4,8%.

Por último debe indicarse, que este proyecto unido a todas las acciones emanadas de la “Estrategia 2007-2011”, si bien tiene el valor de una muestra, dado el número de empresas participantes, constituyó uno de los elementos más directos para el desarrollo de iniciativas dirigidas a incentivar la toma de conciencia de las empresas, y para promover su adaptación al marco establecido por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y al nuevo entorno que se estableció a partir de ese momento.

Así y entre otras cuestiones, de la lectura pormenorizada del informe final se extrae que, unido a una respuesta bastante positiva en cuanto a las actuaciones dirigidas a la mejora de las condiciones materiales y a otros aspectos importantes como la formación y la información, se hicieron patentes otras dificultades relacionadas con la asunción de los “Sistemas de Gestión”, como herramienta imprescindible para el desarrollo de una acción preventiva integrada en la empresa, lo que podría marcar las líneas de actuación sobre las que debería trabajarse en adelante.

3.2. El sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas, “BONUS”.

Este sistema surge como una iniciativa encuadrada dentro de la “Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012”, atendiendo a uno de los criterios introducidos por la Ley de Presupuestos Generales del Estado del año 1997⁸⁰⁰, en la que se recogía que:

“Una vez que por la Administración de la Seguridad Social se hayan establecido los índices de siniestralidad de los diferentes sectores, respecto de la cotización a la Seguridad Social por contingencias profesionales, por el Gobierno se procederá al estudio de la posibilidad de establecer sistemas de reducción de dichas cotizaciones,

⁸⁰⁰- Ley 42/2006, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2007. Disposición adicional sexagésima primera.

en los supuestos de empresas que acrediten que su índice de siniestralidad está por debajo del promedio que corresponda a su sector de actividad”.

Así, teniendo en cuenta estos postulados y atendiendo a una de las dos posibilidades, de reducción o de incremento de las primas, que recogía la Ley General de la Seguridad Social del año 1994⁸⁰¹:

“La cuantía de las primas a que se refieren los números anteriores podrá reducirse en el supuesto de empresas que se distinguen por el empleo de medios eficaces de prevención; asimismo, dicha cuantía podrá aumentarse en el caso de empresas que incumplan sus obligaciones en materia de Higiene y Seguridad en el Trabajo. La reducción y el aumento previstos en este número no podrán exceder del 10 por 100 de la cuantía de las primas, si bien el aumento podrá llegar hasta un 20 por 100 en caso de reiterado incumplimiento de las aludidas obligaciones”,

en el año 2010 se publicó un Real Decreto⁸⁰², desarrollado posteriormente por sucesivas Ordenes Ministeriales⁸⁰³, por el que se estableció un sistema de incentivos, del que podrían beneficiarse todas aquellas empresas que hubiesen “...contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral”. De esta manera y con esta finalidad nació un “sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales...”, conocido más coloquialmente como “BONUS”, en el que para poder optar a los incentivos marcados, las empresas debían cumplir un conjunto de requisitos, cuyo objetivo no era solo el de dar fe de una reducción de la siniestralidad en relación con unos límites fijados, sino el de verificar que el compromiso iba más allá de las obligaciones a las que, por normativa, se encontraban obligadas.

Las actuaciones tenidas en cuenta, se referían al conjunto de inversiones dirigidas a la prevención de los riesgos, que debían estar documentadas y determinadas

801- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social. Artículo 108, apartado 3.

802- Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral.

803- Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Orden TIN/1512/2011, de 6 de junio, por la que se prorrogan los plazos establecidos en la disposición transitoria segunda de la Orden TIN/1448/2010, de 2 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, por el que se regula el establecimiento de un sistema de reducción de cotizaciones por contingencias profesionales a las empresas que hayan contribuido especialmente a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Orden ESS/70/2016, de 29 de enero, por la que se desarrollan las Normas legales de cotización a la Seguridad Social, desempleo, protección por cese de actividad, Fondo de Garantía Salarial y formación profesional, contenidas en la Ley 48/2015, de 29 de octubre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2016. Artículo 31.

cuantitativamente, a la realización de “*Auditorías Voluntarias*”, o a contar con una “*Certificación de Calidad en la Gestión Preventiva*” avalada por el ENAC, entre otros muchos aspectos, y todo ello una vez cumplida la obligación de estar al corriente de pago de las cotizaciones a la Seguridad Social. Por otra parte debe indicarse, que quedaban excluidas de este proceso, aquellas empresas que hubiesen sido sancionadas por “*Resolución Firme*” en vía administrativa en el periodo de observación, por la comisión de infracciones graves o muy graves en materia de Prevención de Riesgos Laborales o de Seguridad Social. No obstante, a este respecto la Orden TIN del año 2010 estableció, que solo se tendrían en cuenta las sanciones que hubiesen adquirido firmeza durante el periodo de observación y siempre que el solicitante fuese considerado objeto directo de la misma, ampliando a dos durante este periodo las que tuviesen una calificación de grave.

Esta iniciativa, en la que participan de una manera activa las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social (MATEPSS), con un papel asesor y de colaboración con la Seguridad Social, continua hoy en vigor y se ha desarrollado año tras año desde su implantación, configurándose como uno de los recursos con los que cuenta la Administración, en su labor de concienciación y de incentivación de la actividad Preventiva-Laboral.

4. La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020.

Finalizado el periodo de vigencia de la Estrategia 2007-2011, y conocido y analizado su informe final, se hizo patente la necesidad de dar continuidad a las actuaciones desarrolladas en el marco Preventivo-Laboral, empleando un instrumento como el ya utilizado con anterioridad en el periodo 2007-2012. Así, se inició en el año 2012 un proceso negociador en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, acordando la Comisión Permanente, en su reunión del día 13 de marzo del año 2013 y por delegación del Pleno, la creación de un “*Grupo de Trabajo*”, que se constituyó en el mes de mayo del mismo año, al que se le dio el encargo de diseñar un nuevo proyecto de “*Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo*” para el periodo 2015-2020, así como de la evaluación de su cumplimiento. De esta forma el “*Grupo de Trabajo*” tomó este encargo, teniendo en cuenta que el diseño debería ser lo suficientemente flexible para adaptarse a los cambios, de manera que, partiendo de un

análisis de la situación, el documento final debería incluir aspectos tales como riesgos de carácter psicosocial, los derivados de las nuevas tecnologías y otros de carácter sociolaboral, tomando como referencia el *“Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020”*. Al mismo tiempo debía tener en cuenta tanto los riesgos existentes, como los nuevos y emergentes, y los derivados del cambio demográfico, debiendo prestar una especial atención a la mejora de la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo. Recogidos todos estos condicionantes, el *“Grupo de Trabajo”* finalizó la fase de diseño en el año 2014 y posteriormente el documento definitivo fue aprobado por el Consejo de Ministros el día 24 de abril del año 2015.

A. Análisis de situación.

Por encargo de la Comisión Permanente, la redacción de la nueva Estrategia debía partir, del diagnóstico de la situación de la Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito del Estado. Así el documento cita los datos facilitados por el EUROSTAT, referidos a la Unión Europea de los 15 en el periodo 2007-2010, en el que recoge un descenso de un 19% en el índice de incidencia en el conjunto de los Estados y un 24% en lo que se refiere a nuestro país, haciendo notar al mismo tiempo, que el descenso experimentado se ha producido por primera vez de un manera continuada desde el año 2000. Sin embargo reconoce que aún se producen en España más de 500.000 accidentes al año con baja, más de 500 accidentes mortales y más de 17.000 partes notificados de enfermedades profesionales, por lo que se describe una situación que se califica de preocupante.

El análisis realizado establece, que en todo este proceso se aprecia una falta de efectividad en los resultados obtenidos, debida especialmente a la dispersión e individualidad de las acciones llevadas a cabo, lo que justifica que desde los poderes públicos se *“... impulsen políticas preventivas que orienten las actuaciones de una manera convergente y bajo los principios de participación, coordinación y eficacia”*, tomando como pilares del proyecto tanto los Organismo Públicos como todos y cada uno de los Agentes Sociales implicados y como referencia, los objetivos establecidos en la *“Estrategia 2007-2011”* y el *“Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo, 2014-2020”*.

Entre otros aspectos se plantea la necesidad de continuar avanzando en los programas de formación, mejorando la calidad e integrando la Prevención de Riesgos Laborales en el sistema educativo en todos los niveles. Asimismo se aprecia la necesidad de mejorar los sistemas de información disponibles, de manera que respondan a criterios rigurosos y de calidad, al tiempo que la información sea sencilla y rápida de obtener. Por otra parte se hace especial hincapié en la investigación, como una de las grandes debilidades del sistema preventivo, precisando que debe continuarse trabajando en la mejora de la investigación e innovación (I+D+i), así como en la potenciación de la “Red de Institutos Públicos de Investigación en Prevención de Riesgos Laborales”, creada por la anterior “Estrategia 2007-2011” y a la que se le ha dedicado anteriormente el punto 2.2.2.3 del capítulo 5, calificando como “débil” el desarrollo de esta “Red” hasta ese momento. Por último se estima, que hasta la fecha se había dado un impulso importante al tratamiento de los accidentes de trabajo y sin embargo no se había actuado en la misma medida con las enfermedades profesionales, debiendo establecerse políticas desde la Administración, dirigidas más a prevenir que a rehabilitar y todo ello dentro de una actuación coordinada y de colaboración, que persiga una mayor eficacia y que cuente con unos recursos que hasta la fecha califica de insuficientes. Asimismo precisa la necesidad de incidir en la puesta en marcha de modelos organizativos, que potencien la motivación e implicación de los trabajadores, como uno de los elementos clave en el fortalecimiento de la competitividad de las empresas.

Como complemento a todo lo anterior se recogen las líneas generales de actuación, sobre las que más adelante debería apoyarse el establecimiento de los objetivos que se definiesen en la “Estrategia” y se definen las siguientes prioridades de actuación:

“Prioridades en la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo:

- *Sectores y actividades con mayor riesgo.*
- *Trastornos músculo-esqueléticos.*
- *Sustancias peligrosas.*
- *Trabajadores vulnerables y colectivos específicos.*
- *Factores organizativos y psicosociales.*
- *Riesgos emergentes.*
- *Hábitos de vida.*
- *Pequeñas y medianas empresas (PYME’s).”*

B. Definición de Objetivos.

La definición de objetivos partió de la base de que, para mantener una reducción constante de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, resultaba imprescindible continuar apoyando e impulsando la gran mayoría de los objetivos recogidos en la “Estrategia 2007-2012”, si bien debían centrarse en los aspectos recogidos en el análisis de situación. Así, los objetivos se dividieron en dos grupos:

B.1. Objetivos generales.

Se centran en llevar a cabo una mejor aplicación de la normativa, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (PYME's), consolidando este aspecto en las Comunidades Autónomas, y en la mejora continua de unas condiciones de trabajo con niveles de igualdad para todos los trabajadores,

“...con especial atención a la prevención de las enfermedades profesionales y enfermedades relacionadas con el trabajo”.

Todo ello en línea con el diagnóstico establecido en el análisis de situación.

B.2. Objetivos específicos.

Los objetivos específicos que se establecen son los siguientes:

Objetivo 1: *Mejorar la eficiencia de las Instituciones dedicadas a la Prevención de Riesgos Laborales.*

Objetivo 2: *Potenciar actuaciones de las Administraciones Públicas en materia de análisis, investigación, promoción, apoyo, asesoramiento, vigilancia y control de la Prevención de Riesgos Laborales.*

Objetivo 3: *Promover, con la participación de los Interlocutores Sociales y las Comunidades Autónomas, la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, especialmente en sectores, actividades, colectivos y empresas de mayor riesgo.*

Objetivo 4: *Fortalecer la participación de los Interlocutores Sociales y la implicación de los Empresarios y Trabajadores en la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo.”*

C. Operativa de trabajo.

El cumplimiento del desarrollo operativo se deriva a tres “*Planes de Acción*”, que deben ser elaborados conjuntamente con las Administraciones Públicas y los Interlocutores Sociales, manteniendo los principios de coherencia, colaboración, responsabilidad y mejora continua, en los que se recogerán las líneas generales de actuación, que deberán implementarse de manera sistemática.

Así se marcan las fechas del recorrido de cada uno de estos planes: Hasta el 31 de diciembre de 2016 para el primero, desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2018 para el segundo y desde el 1 de enero de 2019 hasta el 31 de diciembre de 2020 para el tercero, coincidiendo con la finalización del periodo de vigencia de la propia Estrategia. Siguiendo la dinámica establecida, la “*Estrategia*” se presentó junto con un primer “*Plan de Acción*” en el que se definían las primeras medidas a desarrollar para el periodo 2015-2016, dentro de cada uno de los cuatro objetivos específicos recogidos anteriormente.

Como ha podido observarse, a pesar de la denominación de “*específicos*”, los objetivos distan mucho de tener la minuciosidad que presidió la “*Estrategia 2007-2011*”, por lo que serán los “*contenidos*” que vayan implementándose sucesivamente en cada uno de los “*Planes*”, los que darán entidad al conjunto de la “*Estrategia*”. No obstante debe indicarse, que en el primer “*Plan de Acción 2015-2016*” se establece una metodología de trabajo, en la que se especifican no solo las líneas de actuación, sino los responsables, la planificación temporal y los indicadores de proceso y/o resultado, por lo que si se mantiene esta dinámica y la calidad de las actuaciones, es previsible que incidan positivamente en la concreción de los resultados obtenidos, cuando queden relegados en los sucesivos informes de conclusiones, que se lleven a cabo durante el periodo de vigencia de la “*Estrategia*” y especialmente en el que se realice una vez finalizado este periodo.

5. Las acciones estratégicas de las Comunidades Autónomas

Las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias y especialmente a partir de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, han ido implantando múltiples “*Planes Preventivo-Laborales*”, tales como “*Planes de Acción*”, “*Planes Directores*” o “*Planes de Choque*”, tanto de ámbito general como dirigidos a

9. LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL, DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.

aspectos preventivos concretos o a sectores específicos, cuya dinámica de diseño y desarrollo, se ha basado tanto en un análisis previo de la situación, como en la colaboración y participación de los distintos Agentes Sociales. Todas estas actuaciones sufrieron un impulso especial, a partir de las iniciativas llevadas a cabo tanto desde la Administración Central del Estado, con la publicación en el año 2005 del:

“Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo”,

como de las diferentes Estrategias diseñadas en el entorno de la Unión Europea, que han servido de referencia para el diseño y desarrollo de nuevos proyectos y Planes Preventivos, conteniendo objetivos y acciones ordenadas y adaptadas a las necesidades detectadas, basados en un análisis de situación previo, por lo que, dado que en la mayoría de los casos se incluye la identificación de los responsables de las actuaciones y las fechas límite de ejecución, podrían encuadrarse dentro del concepto que define una acción estratégica.

Con objeto de tener una visión global de las iniciativas llevadas a cabo en este sentido, a continuación se recogen las más destacadas en la siguiente tabla 9:

PRINCIPALES ACCIONES ESTRATÉGICAS LLEVADAS A CABO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES		
COMUNIDAD	TÍTULO	PERIODO
Andalucía	Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía.	2003 - 2008
	Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo	2010 - 2014
Aragón	Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo	2010 - 2014
	Estrategia Aragonesa de Seguridad y Salud en el Trabajo	2017- 2020
Asturias	Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral del Principado de Asturias.	2007 - 2010
	Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral del Principado de Asturias.	2013 - 2015
	Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral del Principado de Asturias	2016 - 2020
Cantabria	Estrategia Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo.	2008 - 2012
	Estrategia Cántabra de Seguridad y Salud en el Trabajo	2017 - 2021
Canarias	I Plan de Reducción de la Siniestralidad Laboral en Canarias.	2001 - 2004
	II Plan de Reducción de la Siniestralidad Laboral en Canarias.	2005 - 2008
	Estrategia Canaria para la Prevención de Riesgos Laborales.	2009 - 2013
	Estrategia Canaria de Seguridad y Salud en el trabajo	2015 - 2020
Castilla - La Mancha	Plan de Acciones para la Seguridad y Salud Laboral.	2004 - 2007
	Acuerdo Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla - La Mancha.	2008 - 2012
	Acuerdo Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla - La Mancha.	2014 - 2016
	Acuerdo Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla - La Mancha.	2017 - 2021

Continúa

Tabla 9: Principales acciones estratégicas en Prevención de Riesgos Laborales, diseñadas y promovidas dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas. (Hasta abril 2017).

Fuentes: Autor. Los datos utilizados proceden de los documentos publicados por los Organismos Oficiales de las Comunidades Autónomas en sus páginas oficiales.

9. LA PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL Y LAS ACCIONES ESTRATÉGICAS, EN EL ÁMBITO ESPAÑOL, DENTRO DEL CAMPO DE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES.

PRINCIPALES ACCIONES ESTRATÉGICAS LLEVADAS A CABO POR LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (Continuación)		
COMUNIDAD	TÍTULO	PERIODO
Castilla - León	Acuerdos - Prevención de Riesgos Laborales.	1999 - 2010
	Plan de Prevención de Riesgos Laborales (V Acuerdo para la Prevención de Riesgos Laborales en Castilla y León).	2016 - 2020
Cataluña	Plan de Gobierno para la Prevención de Riesgos Laborales.	2005 - 2008
	Estrategia Catalana de Seguridad y Salud Laboral.	2009 - 2012
	Marco Estratégico Catalán de Seguridad y Salud Laboral.	2015 - 2020
Extremadura	Planes de actuación en Prevención de Riesgos Laborales.	Seis Planes 1999 - 2015
	VII Plan de Actuación de la Comunidad Autónoma de Extremadura para la Prevención de Riesgos Laborales.	2016 - 2019
Galicia	Plan Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Galicia.	2006 - 2010
	Plan Estratégico para la Prevención de Riesgos Laborales en Galicia.	2011 - 2014
Islas Baleares	Campaña de Prevención de Riesgo Laboral	2012 - 2013
	Estrategia de Seguridad y Salud Laboral.	2016 - 2020
La Rioja	Estrategia Riojana para la Seguridad y Salud en el Trabajo.	2008 - 2012
	I Plan riojano de Seguridad y Salud Laboral.	2013 - 2015
	Estrategia Riojana de Seguridad y Salud Laboral.	2016 - 2020
Madrid	I Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid.	2002 - 2003
	II Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid.	2004 - 2007
	III Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid.	2008 - 2011
	IV Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid.	2013 - 2016
	V Plan Director de Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad de Madrid.	2017-2020
Murcia	Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales.	2005 - 2007
	Plan Regional de Prevención de Riesgos Laborales.	2008 - 2012
	Estrategia Regional de Seguridad y Salud Laboral.	2015 - 2016
Navarra	Plan de Salud Laboral de Navarra.	1999
	II Plan de Salud Laboral de Navarra.	2007 - 2012
	III Plan de Salud Laboral de Navarra.	2015 - 2020
País Vasco	Plan Director de Seguridad y Salud Laboral.	2003 - 2006
	Plan Director de Seguridad y Salud Laboral.	2007 - 2010
	Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.	2011 - 2014
	Estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo de la Comunidad Autónoma de Euskadi.	2015 - 2020
Valencia	Plan Estratégico para la mejora continua de la Seguridad y Salud Laboral de los empleados públicos de la Generalitat.	2009 - 2012
	Estrategia Valenciana de Seguridad y Salud en el Trabajo	2016

Tabla 9 (Cont.): Principales acciones estratégicas en Prevención de Riesgos Laborales, diseñadas y promovidas dentro del ámbito de las Comunidades Autónomas. (Hasta abril 2017).

Fuentes: Autor. Los datos utilizados proceden de los documentos publicados por los Organismos Oficiales de las Comunidades Autónomas en sus páginas oficiales.

6. El Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017.

La necesidad de adaptación de esta Institución a los nuevos tiempos, llevó a su Dirección a diseñar un marco de actuación, con el objetivo de impulsar las misiones que tiene encomendadas, ya recogidas anteriormente en el punto 2.2.2 del capítulo 5, con el que, según las manifestaciones de su máximo responsable, se persigue mejorar la eficacia de la gestión pública y optimizar la eficiencia de los recursos de los que se dispone.

Siguiendo estos postulados, el *“Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017”*⁸⁰⁴, fue presentado en el mes de diciembre del año 2014, como un documento dinámico capaz de acomodar el funcionamiento del Instituto, no solo al momento actual sino a otras misiones que pudieran encomendársele en el futuro y a los posibles cambios Institucionales. Para ello inicialmente recoge los siguientes cinco objetivos fundamentales o líneas del *“Plan Estratégico”*:

- 1º. “Adecuar el Estatuto, la estructura y el funcionamiento del INSHT a sus necesidades actuales y futuras.*
- 2º. La mejora continua en la prestación de un servicio público de calidad que sirva de apoyo y fomento la cooperación de todos los agentes implicados en la Prevención de Riesgos Laborales.*
- 3º. Generar y promover el conocimiento de la realidad de la Prevención de Riesgos Laborales y el desarrollo de una verdadera “Cultura de la Prevención”, fomentando el estudio, la investigación, la formación, la información y la divulgación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.*
- 4º. Perfeccionar las funciones Institucionales de coordinación y cooperación entre las Administraciones Públicas (AAPP) y actuar como Órgano de Apoyo de la CNSST.*
- 5º. Cooperar con otras Instituciones implicadas en la Prevención de Riesgos Laborales, nacionales e internacionales, en el ámbito de las funciones que el INSHT tiene asignadas”.*

804- Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017. (<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/GENERALIDAD/2013%20plan%20estrategico%20del%20instituto/Plan%20Estrategico.pdf>)

A primera vista podría parecer que objetivos tienen un carácter generalista, sin embargo se trata de un proyecto de una enorme seriedad y profundidad, en el que todas las líneas de actuación se desarrollan en su anexo-I, de manera que el conjunto se configura como una herramienta operativa y de gestión, que analiza e identifica los recursos con que cuenta el Instituto en cada una de sus sedes (en total: Personal funcionario 22 y personal técnico 171), que identifica once áreas temáticas de trabajo y los recursos humanos técnicos asignados a cada una de estas áreas, y que marca objetivos cuantificables y pormenorizados, estableciendo de forma muy particularizada tanto las actividades que corresponden a cada objetivo, identificando tanto a los responsables de llevarlas a cabo, como los indicadores de la valoración de su cumplimiento y la periodicidad del seguimiento de cada actividad.

7. Las actuaciones planificadas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) hasta el año 2015 ha ido desarrollando su actividad de acuerdo al “*principio de trabajo programado*”, recogiénola en los diferentes “*Planes Integrados de Actuación*”, que han sido elaborados anualmente para cada ejercicio de acuerdo al contenido del Real Decreto regulatorio del año 2000⁸⁰⁵. Estos “*Planes*” han respondido a la doble dependencia de la Inspección: “*Orgánica*” de la Administración General del Estado y “*Funcional*” de la Comunidad Autónoma correspondiente, por lo que en su diseño colaboraron ambas Administraciones, siendo presentados posteriormente a la Conferencia Sectorial de Trabajo y Asuntos Sociales.

Posteriormente, con la aprobación en el año 2015 de la nueva Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en el año 2016 la Inspección ha continuado desarrollando su actividad de forma programada, a través del denominado “*Programa de Inspección y Control de Seguridad y Protección Social*”, que para este año ha sido redactado dentro del marco establecido por la citada Ley⁸⁰⁶, que otorga a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) una gran autonomía, dentro de un entorno altamente complejo heredado de la situación anterior. En su diseño han participado, como en el caso de los anteriores “*Planes Integrados*”, tanto la

⁸⁰⁵- Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Capítulo II, sección 1, artículo 14 (Principios generales de actuación), apartado 1 y capítulo III, sección 1 (Programación de objetivos para la acción inspectora), artículos 28 y 29.

⁸⁰⁶- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Artículo 25.4.

Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas, dado que se mantiene esta doble dependencia.

Cada una de estas programaciones han integrado dentro de sus contenidos, un apartado específico relativo a la Prevención de Riesgos Laborales, en el que se han recogido líneas de actuación tanto generales como particulares y concretas, teniendo en cuenta la evolución de los aspectos Preventivo-Laborales propios de nuestro país, y las indicaciones y propuestas procedentes de otros Organismos Internacionales, con los que España tiene compromisos directos (la Unión Europea, la OIT y la OMS).

De esta forma se ha ido conformando la planificación anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en este campo hasta el año 2015, de manera que tanto sus resultados como el estado de situación han quedado reflejados posteriormente, una vez finalizado el ejercicio de cada año, en los sucesivos informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), muy completos y pormenorizados. Esta dinámica planificadora ha continuado a partir de la publicación de la nueva Ley en el año 2016 sin variaciones destacables, como se desprende de la lectura del Plan Integrado correspondiente al año 2015⁸⁰⁷ y del Programa 291A⁸⁰⁸ correspondiente al año 2016, siendo previsible que asimismo continúe la presentación de los citados informes de anuales.

807- Documento de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social - Ministerio de Empleo y Seguridad Social: *"Plan Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para 2015"*. Apartado III. 1.- (Prevención de Riesgos Laborales).

808- Documento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS): *"Inspección y control de seguridad y protección social - Programa 291A"*. Apartado 2 (Actividades).

APARTADO III:

**SOBRE LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y DE CONTROL
ESTABLECIDOS EN PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS
LABORALES.**

Capítulo 10.

**FUNDAMENTOS Y MARCO BÁSICO EN EL QUE
SE DESENVUELVE LA ACCIÓN
PREVENTIVA-LABORAL.**

Capítulo 10:

FUNDAMENTOS Y MARCO BÁSICO EN EL QUE SE DESENVUELVE LA ACCIÓN PREVENTIVA-LABORAL.

1. Definición del concepto de Prevención de Riesgos Laborales.

Dejando a un lado el Ordenamiento Jurídico y el régimen sancionador español derivado del actual marco Preventivo-Laboral, al que se dedicará más adelante el capítulo 14, los aspectos que definen la Prevención de los Riesgos Laborales (PRL) relacionados con la Salud del trabajador, vienen incluidos en su título, es decir, vienen determinados por la suma de los conceptos de “*Prevención*”, de “*Prevención en el Trabajo*”, de “*Riesgo*” (entendido éste en su aspecto negativo) y por el de entorno “*Laboral*”, según se recoge a continuación:

- **Prevención:** El conjunto de actuaciones encaminadas a evitar que se produzca un daño.
- **Prevención en el trabajo:** La Ley de Prevención de Riesgos Laborales recoge el siguiente texto⁸⁰⁹:

“Se entenderá por «prevención» el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo”.
- **Riesgo:** Toda situación que puede desencadenar un hecho luctuoso relacionado con la Salud.
- **Laboral:** Este término ya ha sido suficientemente tratado en el capítulo 1 del presente documento, dedicado al concepto de trabajo.

Por lo tanto la “*Prevención de los Riesgos Laborales*” podría definirse, como⁸¹⁰: El conjunto de actuaciones dirigidas a eliminar o a paliar en lo posible, todas aquellas circunstancias por las que la exposición a los riesgos que acompañan a la actividad laboral, pueden desencadenar alteraciones en la Salud de los Trabajadores.

Asimismo podría definirse, como⁸¹¹: La disciplina que estudia y analiza todas aquellas situaciones potencialmente lesivas para el trabajador en el medio laboral, con objeto de

809- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 4.1.

810- Autor.

811- Autor.

establecer y definir Normas y procedimientos técnicos y de gestión, dirigidos a controlar los riesgos que puede provocar una alteración en la Salud de los Trabajadores.

Como complemento a estas definiciones debería tenerse en cuenta la definición que, del concepto de Salud, ha establecido la Organización Mundial de la Salud (OMS), ya recogida con anterioridad en el capítulo 4, punto 2.2.1:

“...el estado de completo bienestar físico, mental y social y no solamente la ausencia de enfermedad”.

Debe indicarse, que el motivo de iniciar de esta forma este apartado, se debe a que estos podrían ser los conceptos esenciales sobre los que se asienta esta disciplina y por lo tanto a los que debería recurrirse a la hora de afrontar cualquier actuación o iniciativa en esta materia, dado que todos ellos, unidos solidariamente, conforman la base de cada uno de los mecanismos Preventivo-Laborales, tal como se ha podido ir observando a lo largo del desarrollo del presente trabajo.

2. Bases de la Prevención de los Riesgos Laborales.

Una vez definido el concepto, conocida su evolución en el tiempo y determinado el marco en el que se desenvuelve, podremos establecer los criterios y las bases sobre las que deberá asentarse la Prevención de los Riesgos Laborales. Como puede apreciarse, las actuaciones se desarrollan en un campo multifactorial, abarcando todos los aspectos incluidos en la definición de Salud establecida por la OMS. Asimismo, el concepto básico que da sentido a todo el sistema es el de “*Prevención*”, por lo que la bondad de una “*Gestión Preventiva*” debe analizarse, valorando la efectividad de los medios que se han establecido para conseguir el fin que se persigue, que no es otro que el de asegurar la Salud de los Trabajadores, es decir, el de “*evitar que ocurra*” una alteración en su Salud, siguiendo los parámetros indicados por la OMS.

En este sentido y en primer lugar debe tenerse en cuenta, que todas estas actuaciones deben desarrollarse dentro de un entorno, el del trabajo, que tiene dos características fundamentales: La tecnificación y la organización. La tecnificación hace referencia a todo un conjunto de herramientas, máquinas y elementos físicos de trabajo, que hacen posible el desarrollo de las tareas. Por otra parte, la organización es el sistema sobre el que se apoya la producción, que tiene como objetivo buscar los mayores niveles de

eficacia y eficiencia, a través tanto de una correcta planificación como del mejor nivel de coordinación de las labores a desempeñar y todo ello dentro de un entorno, tanto físico como humano, con una importancia esencial en el desarrollo de la actividad.

El medio físico lo componen los locales y las instalaciones, los equipos, las herramientas de trabajo y los productos a utilizar. De las condiciones de seguridad (protecciones personales y colectivas), de las condiciones higiénicas (protecciones contra contaminantes físicos, químicos y biológicos) y de las condiciones ergonómicas (adaptación de los puestos de trabajo a las personas, humedad relativa, temperatura, ventilación, etc.), dependerá que la actividad laboral se realice en un entorno correcto. A todo ello debe unirse el factor humano y todo aquello que le rodea y le condiciona. Por esta razón es muy importante tener en cuenta, el marco de relaciones humanas que se establece, y que se desarrolla en todos los niveles de la organización y de la producción, los niveles de formación (tanto profesionales como en Prevención de los Riesgos derivados del Trabajo), el equilibrio de las cargas de trabajo, la concienciación preventiva de los trabajadores, de los mandos intermedios y del personal directivo, así como otros factores individuales, de grupo, culturales, etc., tanto internos como externos, que en mayor o menor medida pueden afectar al desarrollo de la actividad. De todo ello va a depender, tanto la protección de la Salud de los Trabajadores, como la correcta realización del trabajo y la mejora en la productividad.

Como puede observarse, la multitud de factores a tener en cuenta, así como las diferentes áreas de actuación implicadas en el proceso preventivo, hacen que sea necesaria una herramienta, que analice y defina las medidas a tomar y que sea capaz de compatibilizarlas y de implantarlas, en la actividad cotidiana y en la cultura empresarial. Esto sólo se puede conseguir, a través de un Sistema de Gestión preventivo ponderado y suficientemente adaptado a cada necesidad y a cada especificidad, que además se integre en el propio Sistema de Gestión de la empresa. El objetivo que se persigue, es que las actuaciones derivadas de la “*Gestión Preventiva*”, no formen un conjunto de acciones independientes y complementarias, sino que no se lleve a cabo la gestión empresarial, sin tener en cuenta los principios preventivos y que todo ello se realice en un ambiente de normalidad y de aceptación, por parte de todos los niveles de la empresa, es decir, que quede integrado en el acontecer diario y en la cultura empresarial.

2.1. Principios generales de la Prevención de los Riesgos Laborales.

Dentro del entorno europeo, la Directiva “Marco” define los “*principios generales de prevención*”⁸¹², como las actuaciones encaminadas a llevar a cabo una correcta acción preventiva, debiéndose garantizar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, en todos los aspectos relacionados con el trabajo, de acuerdo a los siguientes postulados:

- a. Evitar los riesgos.
- b. Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.
- c. Combatir los riesgos en su origen.
- d. Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos de trabajo y los métodos de trabajo y de producción, con miras en particular, a atenuar el trabajo monótono y el trabajo repetitivo y a reducir los efectos de los mismos en la Salud.
- e. Tener en cuenta la evolución de la técnica.
- f. Sustituir lo peligroso por lo que entraña poco o ningún peligro.
- g. Planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.
- h. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
- i. Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Asimismo, la Directiva establece además, entre otros aspectos importantes, que estas actuaciones deberán llevarse a cabo por el empresario, quien, habida cuenta del tipo de actividades de la empresa y / o del establecimiento, deberá evaluar los riesgos para la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, incluso en lo que se refiere a la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y al acondicionamiento de los lugares de trabajo, de manera que si fuese necesario, una vez conocidas estas evaluaciones, deberá adaptar los métodos y los procedimientos de trabajo, complementándolos con las medidas preventivas resultantes, de manera que garanticen

⁸¹²- Directiva “Marco”: Directiva (89/391/CEE) del CONSEJO de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores en el trabajo (DO L 183 de 29.6.1989, p. 1). Artículo 6, apartado 2 (Principios generales de prevención).

un mayor nivel de protección de la Seguridad y de la Salud de los Trabajadores, integrándolas, además, en el conjunto de actividades de la empresa y / o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos.

2.2. Prevención, protección y acción preventiva

Las bases de la PRL, se asientan en un número importante de conceptos, entre los que destacan los de protección y prevención. Por esta razón, es conveniente detenerse, aunque sea de forma mínima, tanto en su definición y en su análisis, como en su contenido y en su extensión, si se pretende establecer una correcta “*Gestión Preventiva*”. Así el término de prevención, debe estar referido al conjunto de disposiciones o de medidas adoptadas o previstas, en todas las fases de la actividad de la empresa, con el fin de evitar o de disminuir los riesgos profesionales. En tanto que el término de protección, debe aplicarse a todo lo que tiene que ver con el conjunto de actuaciones, que van dirigidas a eliminar o minimizar las posibles consecuencias negativas, derivadas de la exposición a riesgos específicos.

Como puede observarse, ambos términos están íntimamente relacionados, de manera que la protección, en su más amplio sentido, quedaría recogida dentro del concepto de prevención, como la consecuencia directa de ésta y como la expresión práctica de lo que se conoce como la “*acción preventiva*”.

Asimismo, la “*acción preventiva*” podría definirse también, como el conjunto de actuaciones específicas, dirigidas a eliminar situaciones potencialmente peligrosas, abarcando en su seno otros términos más restrictivos, como son el de “*corrección*” o el de “*acción correctiva*”. El primer término se refiere fundamentalmente, a establecer una acción inmediata de normalización o de adaptación de un objetivo prefijado, en tanto que el segundo va dirigido, a llevar a cabo una actuación sobre la raíz del problema, de manera que se consiga, además de corregir una situación en concreto, prevenir su posible repetición.

3. Daños derivados del trabajo

La legislación española⁸¹³ recoge que “se considerarán **daños derivados del trabajo, las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo**”. En la práctica, los sucesos que producen consecuencias negativas para la Salud de los Trabajadores, se podrían encuadrar en los siguientes tres grandes apartados:

- Accidentes de trabajo.
- Enfermedades profesionales.
- Enfermedades del trabajo.

3.1. Concepto de accidente de trabajo

La palabra **accidente** deriva de la palabra latina “*accidens-tis*”, que significa casualidad o desgracia, es decir, se refiere a un hecho que aparece de forma no prevista e inesperada, y que en ocasiones va acompañado de un componente negativo.

Esta consideración es el elemento troncal de este concepto y por lo tanto puede parecer que podría facilitar cualquier definición. Sin embargo, los múltiples contextos en los que se desenvuelven los distintos países, han impedido que la OIT haya establecido una definición común de accidente de trabajo, estableciendo que “*la legislación de cada país deberá prescribir una definición del accidente de trabajo*”⁸¹⁴.

La consecuencia inmediata es, que esta situación permanece así desde 1967, año en el que se adoptó esta decisión, por lo que aún hoy en día no se cuenta con una definición oficial, que de alguna manera homologue la consideración de accidente de trabajo en todos los países. Sin embargo, del desarrollo de las indicaciones recogidas en las distintas disposiciones del mismo Convenio⁸¹⁴, se pueden extraer al menos las siguientes dos propuestas de definición⁸¹⁵:

- “*Suceso ocurrido en el curso del trabajo o en relación con el trabajo que causa:*
a) Lesiones profesionales mortales; b) Lesiones profesionales no mortales”.

813- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 4.3.

814- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio 121: “*Convention concerning Benefits in the Case of Employment Injury*” sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, Ginebra, 48ª reunión CIT (08 julio 1964) - Entrada en vigor: 28 julio 1967. Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos) Modificado en 1980 (núm. 121).

815- Organización Internacional del Trabajo (OIT) Convenio 121: “*Convention concerning Benefits in the Case of Employment Injury*” sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, Ginebra, 48ª reunión CIT (08 julio 1964) - Entrada en vigor: 28 julio 1967. Estatus: Instrumento actualizado (Convenios Técnicos) Modificado en 1980 (núm. 121).

- *"Suceso concreto ocurrido durante el trabajo, cuyas circunstancias han sido claramente establecidas, que conduce a una lesión física o mental que acarrea la muerte o una incapacidad de trabajo de más de tres días".*

En esta definición se incluyen los casos de intoxicación aguda y los actos intencionados cometidos por terceros. Por otra parte quedarían excluidas las lesiones voluntarias y los accidentes "*In itinere*"⁸¹⁶.

No obstante lo anterior, a lo largo del tiempo se ha evidenciado la necesidad de contar con una definición, que permitiera sentar las bases sobre las que pudieran asentarse unos "*Criterios Preventivos*", desde un punto de vista eminentemente "*técnico*", y que pudiera ser aceptada por el conjunto del colectivo científico. De esta manera, en el campo técnico, de forma tácita y tal como se recoge en el libro⁸¹⁷ "*Seguridad en el Trabajo*", publicado por el INSHT, se define el accidente de trabajo como:

"...un suceso anormal, no querido ni deseado que se presenta de forma brusca e inesperada, aunque normalmente evitable, que interrumpe la normal continuidad del trabajo y puede causar lesión a las personas",

Dicho esto debe indicarse que, aunque a primera vista esta definición pudiera ser la base sobre la que debería establecerse la teórica preventiva, cada uno de los países ha establecido distintos criterios y definiciones a la hora de aplicar la consideración de accidente de trabajo. Así en unos casos se encuentran incluidos los sucesos "*In itinere*" y en otros no, en unas ocasiones se consideran accidentes de trabajo los casos que se encuentren dentro de la definición adoptada en cada país, desde el momento en el que ha ocurrido el suceso y en otras se fija como condición un periodo de permanencia de la invalidez, que suele establecerse en más de tres días, siguiendo el criterio anteriormente recogido por la OIT.

Asimismo existen distintas restricciones o salvedades a la definición, como puedan ser los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales causadas por dolo del trabajador o por fuerza mayor extraña al trabajo, los denominados accidentes

816- Accidente "*In Itinere*": El accidente de trabajo ocurrido en el recorrido desde su domicilio hasta su lugar de trabajo, y viceversa, a condición de que el trabajador no haya interrumpido el trayecto por causas ajenas al trabajo

817- Seguridad en el Trabajo: Obra realizada bajo la coordinación de Manuel Bestratén Bellovi, editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), publicada en el año 2000 y actualizada en el año 2011.

“*en blanco*”⁸¹⁸, las incapacidades del trabajador preexistentes a la iniciación de la relación laboral y acreditadas en el examen preocupacional efectuado según las pautas establecidas por la Autoridad de aplicación, los accidentes debidos a fuerza mayor extraña que no tenga relación alguna con el trabajo, o los producidos intencionalmente por la víctima, entre otras muchas excepciones, que cada país ha decidido establecer en el ámbito de su propia legislación⁸¹⁹.

3.2. El accidente de trabajo en España

En España la calificación “*legal*” actual y por lo tanto, aquella sobre la que se asientan todos los aspectos relacionados con la consideración de accidente de trabajo, parte de la definición establecida en el año 1900 por la Ley “*Dato*”, citada anteriormente en el capítulo 3 punto 1.3 y que por su importancia se vuelve a incluir a continuación, que ha sido trasladada al Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social⁸²⁰:

“...toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena”.

Por lo tanto, la consideración de un suceso como accidente de trabajo en nuestro país, tiene como objetivo fundamental el reconocimiento de unos derechos para el trabajador accidentado, que le proporcionen una cierta estabilidad a través de la percepción de una serie de prestaciones económicas y asistenciales, siempre que quede encuadrado en el ámbito de esta definición.

3.2.1. Antecedentes de la definición legal de accidente de trabajo

Como se ha indicado, la descripción de accidente de trabajo en España, ha permanecido inmutable desde la definición recogida en la Ley “*Dato*”, que fue trasladada literalmente al Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, actualmente en vigor. Para poder comprender mejor los motivos que llevaron a la promulgación de la Ley “*Dato*”, debemos tener en cuenta el contexto histórico y los acontecimientos sociales que rodearon el final del siglo XIX y los principios de Siglo XX. Como ya se ha recogido en el capítulo 2, punto 1.4 del presente trabajo, los Estados, presionados por los nuevos movimientos políticos y sociales, se vieron obligados a establecer una serie de normas, en un principio muy tímidas y después más importantes, a la vista de las consecuencias

818- Accidente “en blanco”: Accidente del que no se derivan daños físicos ni materiales.

819- Consultar: http://white.oit.org.pe/ssos/documentos/cobertura_riesgos/secsoc/anexoii/a.html

820- Definición de Accidente de Trabajo: Artículo 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

negativas que estaba provocando la Revolución Industrial en la Salud de los Trabajadores, con gran número lesionados o enfermos de todas las edades y sexos.

En España como en el resto de países de su entorno, aunque de forma más tardía, se llevaron a cabo una serie de actuaciones para dar respuesta a esta nueva realidad. El antecedente de estas nuevas iniciativas, como ya se ha indicado en el capítulo 3 punto 1.1, debe buscarse en la creación y funcionamiento de Órganos Consultivos, especialmente en la “*Comisión Moret*” formada en el año 1883, que fue el origen de una legislación material intervencionista, promulgada con posterioridad por el “*Instituto de Reformas Sociales*” (IRS) creado en el año 1903 y de la posterior creación del “*Instituto Nacional de Previsión*” (INP) en el año 1908, que vertebró el sistema de Seguridad Social en nuestro país.

- Observaciones sobre el Instituto Nacional de Previsión (INP)⁸²¹:

“... aunque la misión primordial del Instituto se refiere a las pensiones de retiro, le están encomendados en general los seguros de utilidad pública de personas, es decir, aquellos en que se asegura el riesgo de perder la aptitud para el trabajo. El Real Decreto de 20 de noviembre de 1919 ha especificado los seguros que caen en su esfera de acción, señalando los de vejez, las pensiones de supervivencia (viudedad y orfandad), el seguro popular de vida y de renta, los seguros infantiles diferidos, el seguro contra el paro forzoso, los seguros de invalidez, accidentes, enfermedad y maternidad, y toda otra operación de previsión social, basada en el ahorro y que gire sobre la vida humana”.

Por lo tanto, la Ley “*Dato*”, de la que hoy se cumplen más de cien años desde su entrada en vigor, representó en su origen un logro de enormes dimensiones, dado que marcó el comienzo de la asunción por el Estado de un papel intervencionista o prestador de servicios de enorme importancia, que si bien en un principio se centró en la actividad industrial, posteriormente fue extendiéndose al resto de los sectores productivos y de gestión empresarial.

821- Facsímil bajo el título: “*Qué es el Instituto Nacional de Previsión. Su origen. - Operaciones que realiza. - Disposiciones por que se rige. - El Seguro voluntario y el Seguro obligatorio de vejez. - Tarifa*”. Madrid, 1923. - Imprenta particular del Instituto Nacional de Previsión. - Calle de Sagasta, 6. (Página 3).
(Universidad de Sevilla: <http://fama2.us.es/fde/ocr/2007/institutoNacionalDePrevisionQueEs.pdf>).

El núcleo del cambio experimentado, fue el estableciendo de que "*el patrono es responsable de los accidentes ocurridos a sus operarios*" y, por lo tanto, "*los obreros tendrán derecho a indemnización por los accidentes*" sufridos por efecto del trabajo. La consecuencia directa fue que los empresarios comenzaron a contratar pólizas de seguros, con objeto de hacer frente a las indemnizaciones que pudieran derivarse de los accidentes de trabajo, tratando de derivar de esta manera su responsabilidad a las Entidades Aseguradoras.

Uno de los aspectos a tener en cuenta, es la posterior creación de una "*Administración Laboral*", que desde sus orígenes, incluida en el Ministerio "*Mixto*" de Comercio y Trabajo a principios del siglo XX, fue poco a poco consolidándose a través de las sucesivas reformas de las estructuras de Gobierno, de manera que en el año 1920 se configura como una Entidad independiente.

A través de todo este proceso se crearon los correspondientes "*Organismos de Control, Vigilancia y Seguimiento*" del cumplimiento de la Ley, dependientes de la "*Administración Laboral*", entre los que cabe destacar la creación de la "*Inspección de Trabajo*" en el en el año 1906, cuyo desarrollo se analizará con mayor detenimiento más adelante en el capítulo 13, lo que provocó una mayor toma de conciencia en el entorno empresarial, especialmente en lo que se refiere a las responsabilidades jurídicas, dado que no podían ser derivadas a Entidades Aseguradoras.

3.2.2. Condicionantes de la definición de accidente de trabajo

La causa de los condicionantes recogidos en la definición legal de accidente de trabajo en España, debemos buscarla en el origen y en las circunstancias que motivaron su redacción. Es evidente que la situación social de nuestro país ha variado notablemente durante este periodo, sin embargo el legislador ha preferido mantener esta definición, a pesar de que el contexto en el que debe aplicarse es radicalmente diferente, al tiempo que ha añadido una serie de matices y aclaraciones.

De este modo, de la definición legal de accidente de trabajo en nuestro país se desprende, que para que un suceso sea considerado accidente de trabajo, deben concurrir los siguientes condicionantes básicos:

- 1º.** Debe existir una lesión.
- 2º.** La lesión debe ser consecuencia del trabajo que realiza el trabajador.
- 3º.** El trabajo que realiza el trabajador debe ser por cuenta ajena.

No obstante, el citado artículo 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994 amplía esta definición destacando que, en principio y salvo prueba en contrario, son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo. Por otra parte, complementa la definición con los siguientes aspectos que, asimismo, darían al hecho producido la consideración de accidente de trabajo⁸²²:

- a.** Los accidentes que sufra el trabajador al ir o al volver del lugar de trabajo.
- b.** Los accidentes que sufra el trabajador con ocasión o como consecuencia del desempeño de cargos electivos de carácter sindical, así como los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejerciten las funciones propias de dichos cargos.
- c.** Los accidentes ocurridos con ocasión o por consecuencia de las tareas que, aun siendo distintas a las de su categoría profesional, ejecute el trabajador en cumplimiento de las órdenes del empresario o espontáneamente en interés del buen funcionamiento de la empresa.
- d.** Los accidentes acaecidos en actos de salvamento y en otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con el trabajo.
- e.** Las enfermedades, no incluidas en el artículo siguiente (Artículo 116: Concepto de la enfermedad profesional), que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo.
- f.** Las enfermedades o defectos, padecidos con anterioridad por el trabajador, que se agraven como consecuencia de la lesión constitutiva del accidente.

822- Artículo 115, apartado-2, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- g.** Las consecuencias del accidente que resulten modificadas en su naturaleza, duración, gravedad o terminación, por enfermedades intercurrentes, que constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo o tengan su origen en afecciones adquiridas en el nuevo medio en que se haya situado el paciente para su curación.

Por otra parte complementa su contenido, determinando que¹:

“...no tendrán la consideración de accidente de trabajo los que sean debidos a fuerza mayor extraña al trabajo, entendiéndose por ésta la que sea de tal naturaleza, que ninguna relación guarde con el trabajo que se ejecutaba al ocurrir el accidente”. No obstante aclarara que “en ningún caso se considerará fuerza mayor extraña al trabajo la insolación, el rayo y otros fenómenos análogos de la naturaleza”.

Por último especifica que⁸²³:

“...no impedirán la calificación de un accidente como de trabajo, la imprudencia profesional que es consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y se deriva de la confianza que éste inspira, ni la concurrencia de culpabilidad civil o criminal del empresario, de un compañero de trabajo del accidentado o de un tercero, salvo que no guarde relación alguna con el trabajo”.

3.2.3 El accidente de trabajo y la “Gestión Preventiva”: Defectos funcionales

La Ley “Dato”, en su momento, representó un avance destacado en la estabilidad y protección del trabajador, dando una respuesta, desde un punto de vista eminentemente económico, a las consecuencias que un accidente de trabajo, traducidas en invalidez o muerte, podía tener tanto para los trabajadores como para sus familias. No obstante, centraba su campo de actuación en el establecimiento de una serie de prestaciones, una vez ocurrido el accidente que, como ya hemos visto, tuvieron una traducción directa, en lo que más tarde sería una parte de los contenidos asumidos por la Seguridad Social.

823- Artículo 115, apartado 5a, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

Como se ha recogido anteriormente, hoy en día el citado artículo 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994 mantiene el texto de la Ley “*Dato*” y por lo tanto su espíritu de protección social, por lo que, a pesar de la ampliación recogida en el apartado 2 del citado artículo, no sólo no recoge el amplio espectro de la realidad en la que se desenvuelve el entorno laboral, sino que su filosofía no incluye los conceptos básicos preventivos, haciendo aparecer una serie de lagunas y carencias, que afectan gravemente tanto a la eficacia de la “*Gestión Preventiva*”, como a su control.

El contenido de la redacción de accidente de trabajo en España, va dirigido esencialmente al establecimiento de ayudas y servicios una vez ocurrido el accidente, siendo éste su objetivo final, de manera que la protección legal se cubre con el derecho a recibir unas “*prestaciones*”, que se perciben “*una vez se produce un suceso lesivo*”.

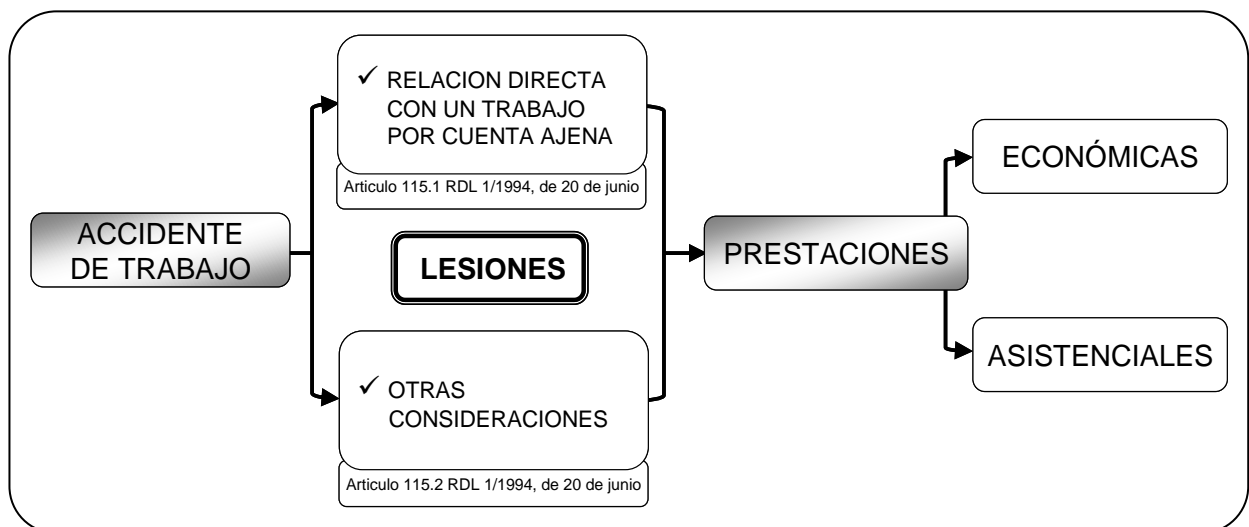


Figura 9: Esquema sobre la relación accidente/prestaciones.

Fuente: Autor.

Del análisis de los condicionantes incluidos en el citado artículo 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994, parece lógico extraer que si la lesión producida no es consecuencia del trabajo que se realiza, el hecho no debería ser considerado como accidente de trabajo. No obstante en lo que se refiere a los otros aspectos de su contenido cabe hacer las siguientes observaciones:

1. El planteamiento normativo que se recoge en el citado artículo, en principio excluiría cualquier tratamiento desde el punto de vista preventivo. Es decir, todas

aquellas posibles actuaciones destinadas no a paliar las consecuencias de una situación de riesgo, sino a evitar que se produzca en sí el suceso lesivo, no tienen un encaje en la definición, lo que parece incongruente atendiendo al menos a dos postulados diferentes:

- 1.a.** Desde un punto de vista preventivo, evitar que se produzca un hecho lesivo y por lo tanto que no sea necesaria la aplicación de una prestación, es la mejor protección para el trabajador. Por otra parte no parece lógico pensar, que todos aquellos sucesos relacionados con el trabajo con capacidad de provocar un daño en el trabajador, pero que no tengan una consecuencia lesiva, (accidentes “*en blanco*”) queden fuera del campo de análisis de los accidentes de trabajo, por el hecho de no haber provocado una lesión en esa ocasión, independientemente de la gravedad del riesgo al que haya estado expuesto el trabajador.
 - 1.b.** Desde una posición puramente administrativa, una labor preventiva disminuye los costes a la Seguridad Social, así como las primas de seguros, dado que disminuye el riesgo asegurado, evita los sobrecostes por sanciones y por indemnizaciones, reduce los costes derivados de las pérdidas materiales y de producción, y mejora la imagen de la empresa de cara a sus clientes, lo que desde el punto de vista de la gestión, se reflejaría en la cuenta de resultados tanto de la Administración como de la empresa.
- 2.** Asimismo aplicando los “*principios de la acción preventiva*” establecidos por la Ley⁸²⁴ de Prevención de Riesgos Laborales, en mayor medida parece incongruente dejar fuera de la consideración de accidente de trabajo, todos aquellos accidentes consecuencia del trabajo, porque la actividad laboral que realiza el trabajador no es por cuenta ajena, dado que excluiría a todo el amplio colectivo de trabajadores por cuenta propia y a todos aquellos dedicados al ejercicio de profesiones liberales.

4. Concepto de enfermedad profesional

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), afronta por primera vez el concepto de enfermedad profesional en el año 1919, con la formulación de dos recomendaciones referidas a la prevención del carbunco⁸²⁵ y a la protección de las mujeres y de los niños contra el saturnismo⁸²⁶.

Posteriormente en el año 1925⁸²⁷, amplió este concepto incluyendo la intoxicación producida por plomo y mercurio, así como la infección por carbunco, al tiempo que estableció el criterio de la indemnización a los trabajadores por enfermedades profesionales, “...*las enfermedades causadas por el trabajo han de identificarse, y sus víctimas deben ser compensadas en consecuencia*”.

Nuevamente, en el año 1934⁸²⁸, revisa los criterios anteriores extendiéndolos a otras diez enfermedades, entre las que cabe destacar por la novedad en su consideración, el cáncer de piel, la enfermedad por radiación y nuevamente el carbunco, pero esta vez como agente biológico.

Más adelante, en el año 1964, la OIT afronto por primera vez de forma conceptual las enfermedades profesionales, definiéndolas como⁸²⁹:

“...aquellas de las que se sabe provienen de la exposición a sustancias o condiciones peligrosas inherentes a ciertos procesos, oficios u ocupaciones”.

Asimismo amplía el concepto de “*indemnización*” al de “*prestaciones*” en el caso de accidentes laborales⁸³⁰. Al mismo tiempo publica un nuevo cuadro de enfermedades profesionales⁸³¹, incluyendo una lista básica que las clasifica en distintos apartados: Sensibilizantes, parasitarias, broncopulmonares, infecciosas, etc.

Posteriormente en el año 2002 establece una nueva definición, considerando la enfermedad profesional como “...*toda enfermedad contraída por la exposición a factores de riesgo que resulte de la actividad laboral*”⁸³². La importancia de esta modificación en

825- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Recomendación R. 3 del año 1919.

826- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Recomendación R. 4 del año 1919.

827- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio C .018 del año 1925

828- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Revisión del año 1934, del convenio 42.

829- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Recomendación R. 121 del año 1925, apartado 6, punto 1.

830- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio R. 121 del año 1925.

831- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Convenio R. 121 del año 1925, cuadro I.

832- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Protocolo de 2002 relativo al Convenio C. 155 sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores del año 1981.

la definición estriba en la inclusión de dos importantes conceptos: Por un lado se acepta que la morbilidad de las personas, afectadas por las enfermedades derivadas de los factores de riesgo laboral definidos, es superior a la de la población en general, y por otro se constata la existencia de una relación directa, entre la exposición a un riesgo laboral específico, derivado de una actividad profesional concreta, y el efecto que produce traducido en enfermedad profesional. Asimismo, en el mismo año 2002⁸³³, la OIT modifica nuevamente el cuadro de enfermedades profesionales y publica la:

“Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.

La novedad más importante de esta nueva modificación, es la división de las enfermedades en tres categorías principales: Las causadas por agentes químicos, biológicos y físicos. Al mismo tiempo, diferencia las enfermedades según el sistema o aparato afectado (piel, aparato respiratorio, sistema músculo-esquelético...), así como el cáncer profesional, e incluye, dentro de las enfermedades producidas por agentes biológicos, las enfermedades infecciosas y parasitarias.

Siguiendo la dinámica de revisiones en el campo de las enfermedades profesionales promovida por la OIT, en el año 2005⁸³⁴ se celebró en Ginebra una reunión de expertos, con el objetivo de proceder a la actualización de la lista de enfermedades. La reunión finalizó con dos propuestas del listado: Una promovida por los representantes de los trabajadores y por los Gobiernos y otra por los representantes de los empresarios.

De todo lo anterior se desprende la especial preocupación de la OIT, tanto por la prevención, como por los problemas derivados de las enfermedades profesionales, dirigiendo sus actuaciones a conseguir, entre otros, los siguientes objetivos:

- a. Asentar la calificación de enfermedad profesional, a través de una definición unida a la promoción de un listado de enfermedades, de manera que tanto de la definición como del contenido y de la estructura del listado, pueda derivarse una mejor comprensión del concepto, clarificando y homogeneizando de esta forma

833- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Recomendación R.194, formulada en la 90ª Sesión de la Conferencia Internacional del Trabajo, celebrada en junio de 2002 en Ginebra, titulada *“Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales”.*

834- Organización Internacional del Trabajo (OIT): Reunión tripartita de expertos representantes de Gobiernos, trabajadores y empresarios, sobre la actualización de la lista de enfermedades, celebrada del 13 al 20 de diciembre de 2005 en Ginebra.

unos criterios, que permitan la incorporación de nuevas enfermedades profesionales al listado, especialmente aquellas que se encuentran reconocidas internacionalmente, por estar incluidas en las listas nacionales.

- b.** Que los distintos países elaboren una definición general de enfermedad profesional y/o un listado propio de enfermedades profesionales, que incluya al menos las enfermedades propuestas. De esta forma, respeta la idiosincrasia y el contexto propio de cada país, de manera que, sobre la base del listado propuesto, puedan establecerse disposiciones complementarias, que permitan la inclusión de nuevas enfermedades que no han sido reconocidas, bien porque los criterios de su origen no corresponden con los definidos, o bien porque no coincide la forma de presentación con la establecida.
- c.** Armonizar la política sobre enfermedades profesionales y promover su prevención en los distintos países, a través de la promoción de una amplia gama de enfermedades profesionales, reconocidas internacionalmente, dado que muchas de ellas se encuentran incluidas en los distintos listados de los países que han ratificado los Convenios respectivos, lo que al mismo tiempo promueve la revisión periódica de los distintos listados.
- d.** Servir de referencia para el desarrollo de políticas preventivas, en aquellos países no adheridos a los Convenios de la OIT o que no han ratificado los Convenios específicos.

Como puede observarse, la OIT, si bien no define de una manera taxativa la calificación de enfermedad profesional, si ha tratado de establecer a lo largo del tiempo, unas bases sólidas encaminadas a la promoción preventiva y a la armonización de este concepto, dejando un espacio de libertad para favorecer su implantación en cada uno de los países.

4.1. La enfermedad profesional en España

La definición de enfermedad profesional en España, queda recogida de la siguiente manera⁸³⁵:

“...la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe por las disposiciones de aplicación y desarrollo de esta Ley, y que ésta proceda por la acción de elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional”.

El “cuadro” al que se hace referencia en la citada definición, fue actualizado en el año 2006 con la publicación de un Real Decreto⁸³⁶, y en él quedan recogidas todas las patologías a las que se les ha dado la consideración de “*enfermedad profesional*”.

Una particularidad del citado Real Decreto, consiste en que el listado de enfermedades se incluyen en dos anexos, de tal forma que en el “*anexo-1*” se reúne el conjunto actualizado de enfermedades profesionales reconocidas, en tanto que el “*anexo-2*” recoge las enfermedades profesionales sospechosas, pendientes de reconocimiento por la Unión Europea, de manera que una vez sean reconocidas como tales, pasarían a formar parte del “*anexo-1*”.

Otra particularidad de este Real Decreto, es que adopta lo que se ha dado en llamar un “*sistema mixto*”, definido por la OIT, para la inclusión de patologías como enfermedades profesionales, que consiste en establecer dos listas, una abierta y otra cerrada. De esta forma, la lista cerrada recoge todas aquellas patologías que ya cuentan con la consideración de enfermedad profesional, en tanto que en la lista abierta podrían incluirse los problemas de Salud, que pudieran dar lugar a enfermedades susceptibles de ser reconocidas como enfermedad profesional, siempre que el trabajador pueda demostrar que su origen se debe a la actividad laboral desarrollada.

Debe indicarse que, al igual que en el caso de la definición de accidente de trabajo, el contenido de la redacción de enfermedad profesional en España, va dirigido

⁸³⁵- Artículo 116 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

⁸³⁶- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro (Anexos 1 y 2).

esencialmente al establecimiento de ayudas y servicios, por lo que su objetivo final es el de establecer una protección legal, que se cubre con el derecho a recibir unas “prestaciones”, que se perciben “una vez reconocida la enfermedad” por la Autoridad Laboral.

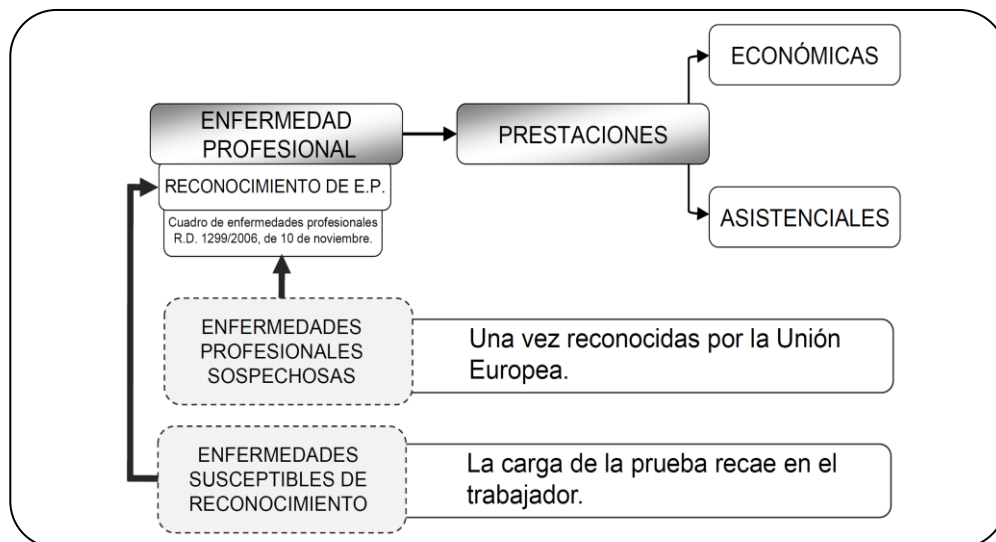


Figura 10: Esquema sobre la relación enfermedad profesional/prestaciones
Fuente: Autor.

5. Concepto de enfermedad del trabajo.

Desde el punto de vista administrativo, no existe el concepto de “*enfermedad del trabajo*”, aunque junto a las reconocidas como enfermedades profesionales, en el ámbito laboral se producen otras enfermedades que agrupan aquellas patologías que, si bien se sabe que pueden tener un origen laboral, al poder concurrir potencialmente otras motivaciones, no se acepta su inclusión en el listado de calificación automática y se encuentran a medio camino de la enfermedad común y la enfermedad profesional. Este concepto entra de lleno en la consideración establecida tanto por el “*sistema mixto*” definido por la OIT, como por “*anexo-2*” del Real Decreto 1299/2006, citado con anterioridad, que recoge las enfermedades profesionales sospechosas, aunque asimismo podrían tenerse en cuenta otros casos no incluidos en esta lista.

Por lo tanto, la “*enfermedad de trabajo*” podría definirse como⁸³⁷:

“Los cambios negativos que se producen en la Salud de la persona trabajadora, provocándole una enfermedad, que si bien no la definen como enfermedad profesional, son derivados de la exposición a causas que tienen su origen en el propio trabajo, o de las condiciones que surgen en el centro o en el lugar de trabajo y solo de aquellas”.

5.1. La enfermedad del trabajo en España.

Debe indicarse que si bien en esencia el concepto de “*enfermedad del trabajo*” en España, queda recogido en el citado Real Decreto Legislativo⁸³⁸ 1/1994, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, refiriéndose textualmente a:

“...las enfermedades, no incluidas en el artículo siguiente, que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo...”,

su análisis merece un tratamiento especial. El principal problema que se plantea se traduce en que a diferencia de la enfermedad profesional, en la que el cumplimiento de los requisitos marcados por el citado anteriormente RD1299/2006, lleva aparejado su reconocimiento automático, en el caso de la “*enfermedad del trabajo*” la “*carga de la prueba*” corresponde al trabajador o más concretamente al “*Equipo Médico*” que realiza el diagnóstico, que debe demostrar que la enfermedad se deriva del trabajo y “*sólo del trabajo*” por el que el trabajador está contratado. Esto hace que en muchos casos sea difícil constatar una relación causa-efecto, especialmente cuando se une el “*factor tiempo*”, es decir, el período que transcurre desde la exposición al riesgo hasta que la enfermedad se manifiesta, conocido como “*periodo de latencia*”, así como del tipo de proceso a que da lugar: Agudo o crónico. En un proceso agudo, la exposición es breve pero intensa, por lo que la lesión o la patología se manifiesta de forma inmediata o casi inmediata después de la exposición. Por otra parte un proceso crónico, se establece como consecuencia de exposiciones prolongadas, mantenidas en el tiempo, a dosis relativamente bajas y cuyos efectos aparecen posteriormente de forma más tardía. Éste suele ser el caso de muchas enfermedades derivadas del trabajo, entre las que se encuentran incluidas las enfermedades degenerativas. Como puede observarse, a la dificultad de establecer una relación “*causa-efecto*”, que identifique que una lesión o patología ha sido producida por el trabajo y sólo por ese trabajo en las enfermedades agudas, en el caso de las enfermedades crónicas esta dificultad se multiplica, dado que debería analizarse todo el historial clínico-laboral del trabajador, teniendo en cuenta las diferentes actividades desarrolladas en las distintas empresas en las que prestado sus servicios, lo que en muchos de los casos puede resultar casi imposible en la práctica.

⁸³⁸- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

6. Diferencias entre enfermedad profesional y enfermedad del trabajo en España.

Desde el punto de vista “*Técnico-Preventivo*”, no existe diferencia entre la enfermedad profesional y la enfermedad del trabajo, ambas son enfermedades derivadas de la actividad laboral y por lo tanto, las actuaciones de análisis y estudio de los procesos de trabajo, de los que deben derivarse las actuaciones encuadradas en los procedimientos preventivos, deben basarse en los mismos métodos técnicos y requieren el mismo tratamiento preventivo. No obstante desde el punto de vista “*administrativo*” sí existe una diferencia clara, dado que en tanto que para la enfermedad profesional se establecen una serie de prestaciones, en función del tipo de invalidez a la que dé lugar, en el caso de la enfermedad del trabajo, una vez reconocida, adquiere la consideración de “*accidente de trabajo*”, por lo que las prestaciones son automáticas y no requieren un periodo de cotización mínimo, ni siquiera el alta en la Seguridad Social o que el empresario se encuentre al corriente de pago de las cuotas de los seguros sociales, lo que, en este caso, todo esto sería una ventaja para el trabajador.

7. Consecuencias de los daños derivados del trabajo en España.

Las consecuencias de los daños derivados del trabajo, son las alteraciones de la Salud que provocan al trabajador y que se acompañan de un conjunto de impedimentos físicos, que pueden alcanzar distintos niveles en cuanto a la intensidad y duración se refiere. No obstante, para su análisis deberían distinguirse estas consecuencias desde dos puntos de vista: Administrativo y preventivo.

7.1. Consecuencias administrativas.

Desde el punto de vista administrativo, las consecuencias de los daños derivados del trabajo, se clasifican en función de la incapacidad que la lesión produzca al trabajador.

7.1.1 Tipos de incapacidades.

a: Incapacidad temporal.

La incapacidad temporal⁸³⁹ es la situación en la que se encuentra el trabajador, provocada por un accidente o por una enfermedad profesional, en tanto que recibe asistencia sanitaria por la Seguridad Social, por estar impedido para realizar su

839- Artículo 128.1.a, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

trabajo. La duración máxima de esta situación es de trescientos sesenta y cinco días, prorrogables a otros ciento ochenta, si se presume que el trabajador, en este nuevo periodo, puede alcanzar su curación y por lo tanto puede ser dado de alta médica.

Agotado el plazo de duración de trescientos sesenta y cinco días previsto en el párrafo anterior, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), a través de los Órganos Competentes para evaluar, calificar y revisar la incapacidad permanente del trabajador, será el único cualificado para reconocer la situación de prórroga expresa con un límite de ciento ochenta días más, para determinar la iniciación de un expediente de incapacidad permanente, o bien para emitir el alta médica, por curación o por incomparecencia injustificada a los Reconocimientos Médicos convocados por el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS).

De igual modo, el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS) será el único competente, para emitir una nueva baja médica en la situación de incapacidad temporal, cuando aquélla se produzca en un plazo de ciento ochenta días naturales posteriores, a la antes citada alta médica por la misma o similar patología.

b: Incapacidad permanente.

La incapacidad permanente⁸⁴⁰ habrá de derivarse de la situación de incapacidad temporal, salvo que afecte a quienes carezcan de protección en cuanto a dicha incapacidad temporal, bien por encontrarse en una situación “*asimilada*” a la de Alta⁸⁴¹, que no la comprenda, bien en los supuestos de asimilación a trabajadores por cuenta ajena⁸⁴², en los que se dé la misma circunstancia, o bien en los casos de acceso a la incapacidad permanente desde la situación no de Alta⁸⁴³.

La incapacidad permanente, como se ha dicho en el punto anterior, debe ser valorada por un Tribunal Médico de valoración de incapacidades que, a la vista

840- Artículo 136.3, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

841- Artículo 125, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

842- Artículo 114.2 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social

843- Artículo 238.3, del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

de sus conclusiones, deberá elevar una propuesta a la Autoridad Laboral, en la que se determinen alguno de los siguientes supuestos:

b.1: Incapacidad permanente parcial para la profesión habitual.

b.2: Incapacidad permanente total para la profesión habitual.

b.3: Incapacidad permanente absoluta para todo trabajo.

b.4: Gran Invalidez.

b.5: Muerte del trabajador.

- **b.1. Incapacidad permanente parcial para la profesión habitual:** El Dictamen en este caso se produce cuando la reducción permanente de la capacidad de trabajo para su trabajo habitual (es decir, su profesión) sin alcanzar el grado de total, ocasiona al trabajador una disminución no inferior al 33 por 100 en su rendimiento normal para dicha profesión, sin impedirle la realización de las tareas fundamentales de la misma.

- **b.2. Incapacidad permanente total para la profesión habitual:** El Dictamen en este caso se produce, cuando la reducción permanente de la capacidad de trabajo inhabilite al trabajador, para la realización de todas o de las fundamentales tareas de dicha profesión, siempre que pueda dedicarse a otra distinta.

- **b.3. Incapacidad permanente absoluta para todo trabajo:** El Dictamen en este caso se produce, cuando la reducción permanente de la capacidad de trabajo para cualquier tipo de trabajo o profesión es total.

- **b.4 Gran invalidez:** El Dictamen en este caso se produce, cuando a la reducción total y permanente de la capacidad de trabajo para cualquier tipo de trabajo o profesión, se une la necesidad de contar con el apoyo de una persona para realizar las funciones necesarias para la subsistencia (vestirse, comer, lavarse, ir al baño, etc.), por consecuencia de pérdidas anatómicas o funcionales

7.1.2. Efectos administrativos.

A la hora de su consideración, valoración y reconocimiento por la Seguridad Social, las consecuencias administrativas de los daños derivados del trabajo, se traducen en la concesión del derecho de recibir una serie de prestaciones e indemnizaciones, en función de los distintos supuestos. (Tabla 10).

NIVEL DE INHABILITACIÓN	TIPO DE INCAPACIDAD	PRESTACIONES	
Afectada parcialmente la capacidad de trabajo para la profesión habitual. (No inferior al 33 por 100).	Permanente Parcial. (IPP).	24 mensualidades a tanto alzado.	
Afectada totalmente la capacidad de trabajo para la profesión habitual.	Permanente Total. (IPT).	< 55 años	55% de la base reguladora.
		> 55 años	75% de la base reguladora.
		< 60 años	Indemnización a tanto alzado. "Excepcionalmente"
Afectada la capacidad de trabajo para cualquier tipo de trabajo o profesión.	Permanente Absoluta. (IPA).	100% de la base reguladora.	
Necesidad de contar con el apoyo de una persona.	Gran Invalidez (GI).	100% de la base reguladora, con derecho a un incremento del 50%.	
Recargos: De entre el 30% y el 50% por falta de medidas de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Recaen sobre el EMPLEADOR. (Salvo en el Servicio al Hogar).			

Tabla 10: Relación incapacidad profesional/prestaciones.

Fuente: Autor. Sobre los contenidos de la página oficial de la Seguridad Social 2017.

Asimismo, en el caso de muerte del trabajador entrarían en juego las prestaciones por viudedad, orfandad y a favor de los familiares que procediesen, además de una indemnización a tanto alzado.

Por otra parte debe destacarse, como ya se ha recogido con anterioridad, que tanto el de accidente de trabajo como la enfermedad del trabajo, tienen la misma consideración, por lo que en ambos casos las prestaciones son automáticas.

8. Consideraciones preventivas sobre los daños derivados del trabajo.

Como ha podido observarse, a la hora de analizar las consecuencias derivadas de los daños para la Salud en el ámbito laboral, el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de

junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, cabe hacer las siguientes observaciones:

1. El citado Real Decreto no es una Norma preventiva, sino únicamente de aseguramiento. Es decir, contiene una respuesta paliativa, tanto económica como asistencial, ante una situación que provoca en el trabajador una incapacidad para conseguir los recursos necesarios, que le hagan autosuficiente a través del desarrollo de una actividad laboral, así como para llevar una forma de vida dentro de unos criterios mínimos de normalidad. Es decir, no va dirigido a prevenir el hecho lesivo sino a paliar los efectos negativos, tanto desde el punto de vista económico como asistencial.
2. Con ser esto un aspecto de enorme importancia, el riesgo preventivo, en algunos casos, se deriva de la sensación de que el trabajador se encuentra protegido, por el mero hecho de contar con el derecho de recibir estas prestaciones. Ante esta sensación, a veces presente en muchos de los niveles del ámbito laboral, cabe decir, que la única protección válida desde el punto de vista preventivo, es aquella acción dirigida a impedir el desencadenamiento del suceso lesivo, y que en ningún caso la seguridad debe estar comprometida por el hecho de contar con un sistema de aseguramiento. Es decir, debe indicarse y resaltarse aunque parezca evidente, que la exposición a un riesgo sin protección, de cualquier naturaleza, y por lo tanto que comprometa la Salud del trabajador, queda absolutamente excluida de las obligaciones contenidas en el contrato laboral.

Capítulo 11:

SISTEMAS DE GESTION: MODELOS DE “GESTIÓN PREVENTIVA”.

Capítulo 11:

SISTEMAS DE GESTIÓN: MODELOS DE “GESTIÓN PREVENTIVA”.

1. Definición de gestión.

Es evidente que los mayores y más importantes objetivos de una empresa, una vez constituida, son la consecución de beneficios y su permanencia en el tiempo. Por este motivo es esencial disponer de “*Sistemas de Gestión*” adecuados, de manera que pueda garantizarse en lo posible la consecución de estos objetivos, que permitan establecer unos controles necesarios y adecuados.

Por lo tanto el concepto de “*Gestión*” es esencial y abarca a todo el conjunto de actuaciones encaminadas a resolver un problema o a hacer viable un proyecto, a través de su correcta “*Dirección y Administración*”. Si a este concepto le añadimos el de efectividad, es decir, si a lo que nos referimos es a la correcta “*Dirección y Administración*” de un proyecto, teniendo en cuenta “*Criterios de Gestión Eficientes*”, ésta debe estar basada en conseguir los objetivos que lo definen, suficientemente concretados, con los “*Menores Costes*” y los mayores niveles de “*Excelencia*” posibles.

Para todo ello es preciso tener en cuenta cuatro factores o “*Elementos Clave*”: La eficacia y la eficiencia de las actuaciones que se decidan y la colaboración y la implicación de las personas concernidas por el proyecto. (Figura 11).

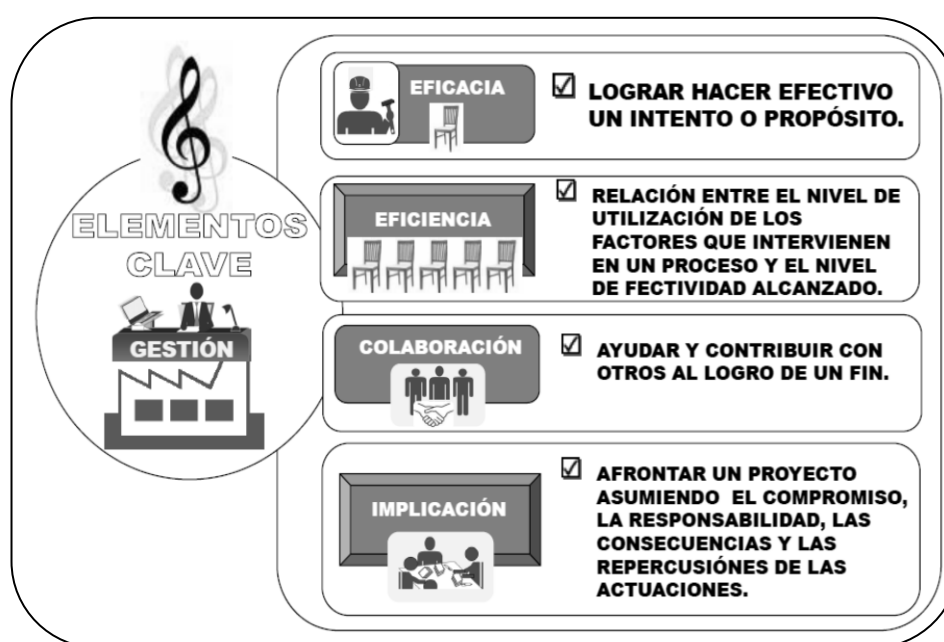


Figura 11: Elementos clave en la gestión.

Fuente: Autor.

2. Áreas de gestión.

En la actualidad, en el ámbito empresarial de nuestro país coexisten tres grandes áreas, en cuanto al "Campo de la Gestión" se refiere: (Figura 12).

- El área de Calidad.
- El área de Prevención de los Riesgos Laborales.
- El área de Medio Ambiente.

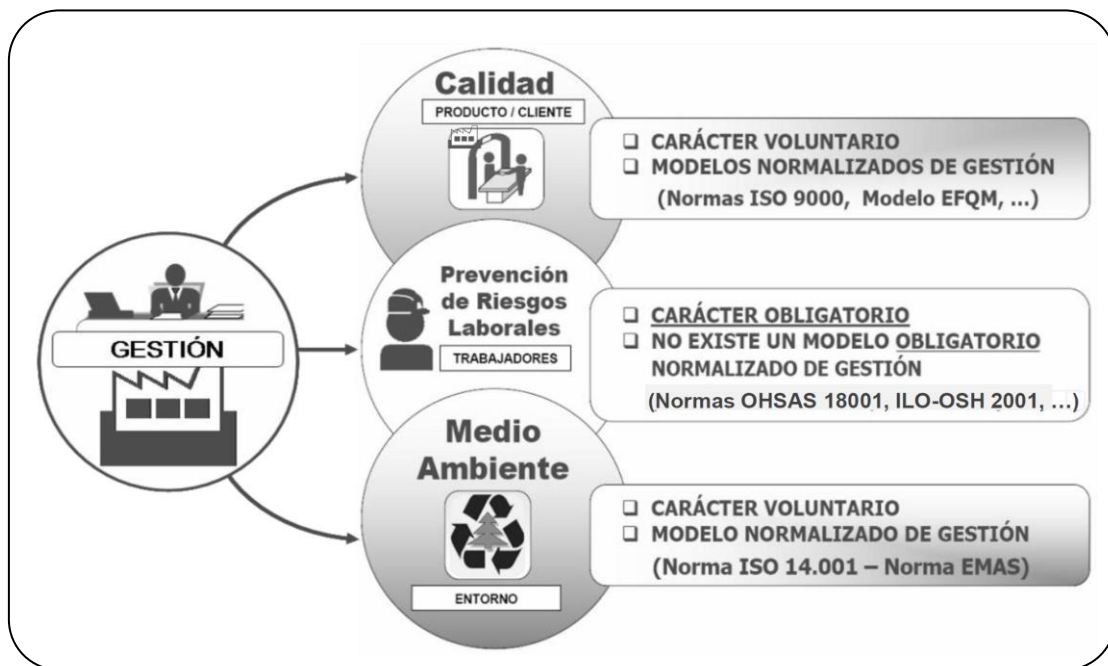


Figura 12: Características de los "Sistemas de Gestión".
Fuente: Autor.

En primer lugar, en el punto 2.1, se analizarán brevemente los fundamentos y los contenidos de algunos de los "Sistemas de Gestión de la Calidad" vigentes y más utilizados en nuestro país, dado que las bases sobre las que se asientan son de aplicación directa al área que nos ocupa. Asimismo y en menor medida, en el punto 2.2, se analizarán los modelos de "Gestión del Medio Ambiente", dadas las interrelaciones que pueden existir entre los tres "Sistemas de Gestión" mencionados.

Unido a lo anterior debe tenerse muy en cuenta, que el "Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)" establece que⁸⁴⁴:

"...la Prevención de Riesgos Laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en su sistema general de gestión".

⁸⁴⁴- Artículo 1.1, del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Todo ello hace que sea necesario analizar, al menos de forma somera, los distintos "Sistemas de Gestión" que deben convivir "Integrados". Por otra parte la descripción de estos sistemas, que se realiza a modo de introducción, permitirá comprender mejor los contenidos del estudio pormenorizado de la "Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales", al que se dedicará el siguiente punto 3, así como uno de los principales problemas que plantea la gestión conjunta de todas las áreas implicadas, el de su "Compatibilidad", dado que debe afrontarse se forma "Integrada". (Figura 13).

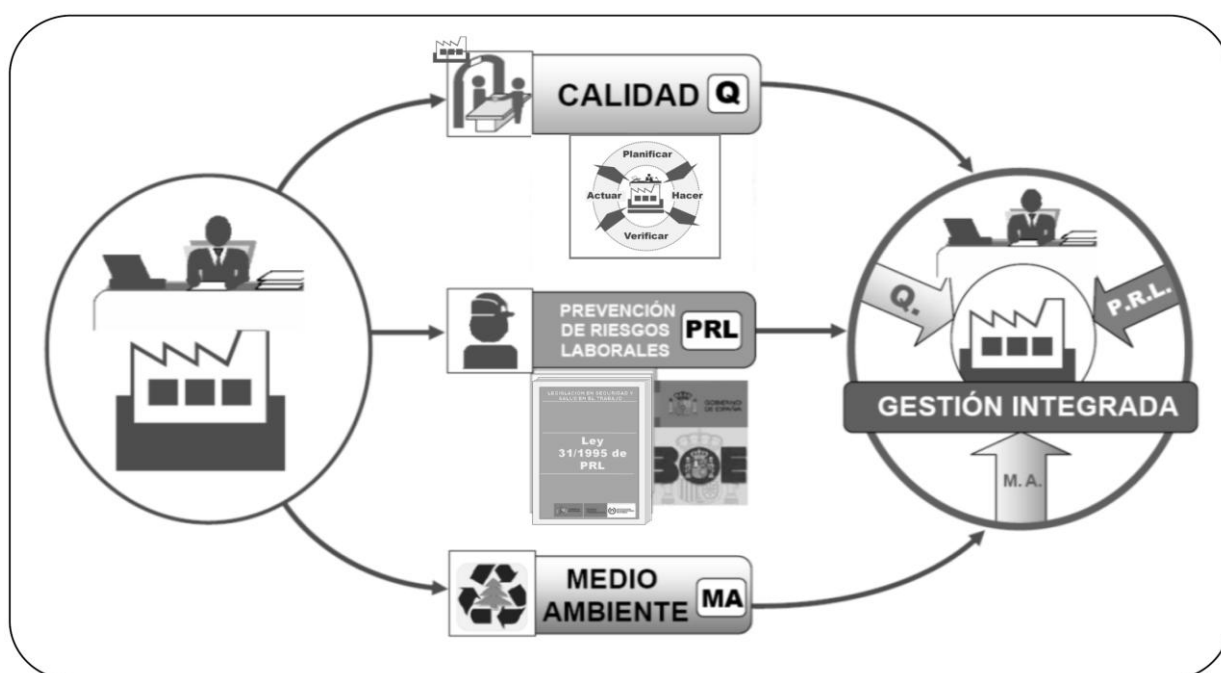


Figura 13: Compatibilidad e integración entre "Sistemas de Gestión".

Fuente: Autor.

2.1. Sistemas de Gestión de la "Calidad" y del "Medio Ambiente".

Desde los inicios del pasado siglo XX, la necesidad de crear unas Normas que estableciesen modelos homogenizados de producción de elementos industriales y de consumo, al tiempo que marcasen unos estándares mínimos de "Calidad", fue extendiéndose por todo el mundo, de manera que múltiples países adoptaron distintos sistemas con características propias, buscando siempre objetivos que pudieran identificarse con unos criterios de garantía de sus productos y de sus sistemas de producción, persiguiendo al mismo tiempo trasladar la mejor imagen posible. Así fueron adoptando sucesivas normas, dirigidas a definir múltiples factores relacionados con el diseño, las instalaciones, el desarrollo de la producción, la prestación del servicio y los

controles de "Calidad" entre otros muchos aspectos. Asimismo, en nuestro entorno más próximo, el de la Unión Europea, han ido desarrollándose Normas tanto de "Homologación" como de "Calidad", con el objetivo de crear un marco cada vez más armónico en este sentido.

Sin embargo, todo ello llevó a un nuevo problema, el de la homogenización de los productos en un mercado cada vez más globalizado. De ahí que fueran haciéndose extensivas múltiples reuniones con la participación de distintos países, con objeto de conseguir "Criterios" comunes que pudieran ser compatibles a nivel global. Con el tiempo, estos "Criterios", han ido convergiendo y no solo se han limitado a los estándares de los productos, sino que han trascendido a los propios sistemas de producción y al entorno en el que ésta se lleva a cabo, abarcando todas las áreas de influencia dentro de un concepto cada vez más definido como es el de la "Gestión".

Llegados a este punto debe indicarse, que esta evolución no podría entenderse sin atender a la historia de la BSI (*British Standards Institution*), creada en el año 1903, una marca que ha sido clave en todo este proceso, y a la instauración en el mismo año de la denominación "Kitemark", promovida asimismo por BSI, que garantizaba un "Estándar de Calidad" para los productos fabricados en el Reino Unido, por lo que a continuación se recoge una descripción breve a modo de introducción⁸⁴⁵.

La BSI tuvo su precedente en 1901, año en el que con motivo de las obras de construcción del puente de Londres, su diseñador, Sir John Wolfe-Barry, elegido Presidente de la Institución de Ingenieros Civiles en el año 1896, impulsó una iniciativa dirigida a establecer unas directrices mínimas de suministro, relacionadas con los tamaños de las secciones estructurales del hierro y del acero necesarios para esta obra. Posteriormente la normalización en el Reino Unido sufrió un importante impulso, debido particularmente a los aspectos relacionados con las necesidades de los suministros militares utilizados en las dos guerras mundiales, de manera que en el año 1942 la BSI fue reconocida por el Gobierno Británico, como la única Entidad facultada para emitir Normas a nivel nacional.

Entre los años 1946 y 1975, la necesidad de establecer Normas que ordenasen la producción y el mercado en todos los ámbitos, fue haciéndose más evidente, tanto para

845- Los datos que se incluyen se han tomado de la página de la BSI: <https://www.bsigroup.com/es-ES/Sobre-BSI/Nuestra-historia/>

los fabricantes como para los consumidores. Fruto de esta preocupación fue la celebración de la primera Conferencia sobre Normas de la Commonwealth, promovida por BSI, que llevó a la creación de la Organización Internacional de Normalización (ISO) en el año 1946 y posteriormente a la publicación en el año 1979, de la BS 5750, primera "Norma Mundial de Calidad de Sistemas de Gestión", en la que posteriormente se inspiraron las Normas internacionales "ISO 9000", que vinieron a sustituirla.

Hoy muchos países, particularmente los más desarrollados, responden a su propio catálogo interno de normas, pero al mismo tiempo han ido adaptándolas para ir haciéndolas converger con los criterios más aceptados internacionalmente, a través de un proceso que no siempre es fácil, siendo las "Normas ISO" un referente esencial en todo este desarrollo. Por último cabe decir, por lo mucho que afecta a nuestro país, que la Unión Europea continua manteniendo sus propias directrices, aunque también en este entorno las "Normas ISO" tienen una gran influencia e implantación.

2.1.1. Sistemas de "Gestión de la Calidad".

Los sistemas de "Gestión de la Calidad" se manifiestan como estructuras que ordenan la operativa de la actividad que realiza una organización, de manera que partiendo de un análisis pormenorizado y suficientemente documentado, establecen y definen tanto los procedimientos técnicos como las estrategias gerenciales que deben seguirse, con el objetivo de conseguir compaginar la mayor satisfacción del cliente y la más alta calidad del producto con el menor coste posible, a través del diseño y de la implantación de sistemas de trabajo que mantengan en la práctica los mayores niveles posibles de información y de coordinación con toda la organización, al tiempo que tengan en cuenta tanto la capacidad de las personas, como de las instalaciones, de la maquinaria y de los equipos utilizados.

Dicho de otra forma, los sistemas de "Gestión de la Calidad", definen las estrategias, las estructuras organizacionales, los recursos, los procedimientos y los documentos necesarios para lograr compaginar los mejores resultados para la organización, con los mayores niveles de satisfacción del cliente, tanto interno como externo. Por esta razón, el concepto de "Calidad" debe integrarse en cada organización, pudiendo ser aplicado no sólo a la industria, donde se originó inicialmente la idea de afrontar específicamente

este tipo de gestión, sino a cualquier otro área de la actividad gerencial, incluyendo tanto la gestión en el sector de servicios como la gestión en las Administraciones Públicas.

La adopción e implantación de un sistema de "*Gestión de la Calidad*", siempre tiene su origen en una "*Decisión Estratégica*" gerencial del más alto nivel, que puede responder a distintas consideraciones no excluyentes entre ellas, siendo las más frecuentes algunas de las que se recogen a continuación:

- Los condicionantes del mercado que establece el entorno en el que se desarrolla la actividad, entre los que se encuentra la necesidad de contar con una "*Certificación Acreditada*".
- La necesidad de establecer guías de actuación que recojan unos procedimientos de trabajo claros y definidos para todo el personal.
- La necesidad de dar respuesta a aspectos relacionados con la "*Mejora del Desempeño*".
- La necesidad de establecer controles sobre la gestión administrativa y sobre la producción basados en parámetros más fiables.
- La decisión de establecer un sistema de producción basado en la "*Mejora Continua*", como forma de asegurar el crecimiento y la permanencia en el tiempo de la empresa.
- Otras consideraciones de tipo estratégico o legal.

Por último debe indicarse que, teniendo en cuenta que dada la enorme velocidad con la que evoluciona la sociedad, demandando cubrir nuevas necesidades y expectativas, lo que implica la constante aparición de nuevas tecnologías y productos, que van unidos a unos niveles cada vez más altos de competencia y a unos clientes cada vez más exigentes, es evidente que la línea a seguir por las organizaciones, debe ir dirigida a conseguir la "*Satisfacción Total*" de sus clientes. Por esta razón, es imprescindible lograr el compromiso de toda la organización en la búsqueda de la máxima calidad,

implicándola en un proceso de "*Mejora Continua*", lo que redundará en alcanzar los mejores resultados posibles.

A continuación a modo de ejemplo y como complemento a lo anteriormente expuesto, entre las formas de gestión de la "*Calidad*" al uso se analizarán brevemente en dos: La basada en los "*Estándares ISO 9000*", dado su alto nivel de implantación y reconocimiento, y el modelo "*EFQM*" por haberse generado en el entorno de la Unión Europea, si bien es verdad que existen otros modelos como el denominado el "*Malcolm Baldrige*", que representa un concepto similar al europeo "*EFQM*" en Estados Unidos (EE.UU.), o el "*Premio Deming*", procedente Japón, que asimismo presenta elementos comunes con el modelo "*EFQM*", entre otros muchos.

De este último país proceden dos conceptos que se han extendido de forma universal: El de "*Calidad de Producto*" y el de "*Kaizen*" (cambio a mejor o mejora en japonés), cuya traducción al castellano puede realizarse como "*Mejora Continua*" o "*Mejoramiento Continuo*", aunque debe indicarse que este último concepto ha evolucionado hacia el de "*Calidad Total*", mucho más amplio, dado que incluye además tanto el producto como el servicio que ofrece la organización.

2.1.1.1. Sistema de Gestión de la Calidad "ISO 9000".

La "*ISO*" (International Organization for Standardization) es una organización fundada el 23 de febrero de 1947 con sede en la ciudad de Ginebra (Suiza), que tiene por objeto la estandarización de las normas, que se derivan de los institutos de normalización de los países que la conforman.

Los estándares que desarrolla cuentan con el consenso de sus miembros, y se encuentran sometidos a las consultas que se realizan previamente tanto al sector industrial, a los Gobiernos, a los expertos, a los usuarios y a los consumidores, como a los requerimientos del mercado, teniendo en cuenta tanto la evolución e implantación de los productos y de las tecnologías aplicadas, como de los procedimientos y métodos de gestión utilizados.

Dado que esta federación, constituida en la actualidad por 157 países, no tiene un carácter gubernamental, sus requerimientos no pueden tener la autoridad de una implantación obligatoria, salvo en aquellos casos en los que alguno de sus estándares se encuentren incluidos en las legislaciones de los países que los hayan adoptado. No obstante, tanto el prestigio alcanzado por estas normas, como los condicionantes del mercado, han hecho de las directrices que emanan de esta normativa un referente internacional de primer orden, que condiciona la posición de las empresas en el mercado, tanto en los países más desarrollados, como en aquellos otros que pretenden mantener con estos una relación de intercambio comercial.

2.1.1.2. Objetivos y bases de las Normas "ISO 9000".

Los "Sistemas de Gestión" que se asientan en las Normas "ISO 9000", tienen como objetivo promover la adopción de un enfoque de la "Gestión de la Calidad", que tomando como referente la definición de los principios que se recogen en la "Política de Calidad", establecidos por cada organización, parten del análisis y de la

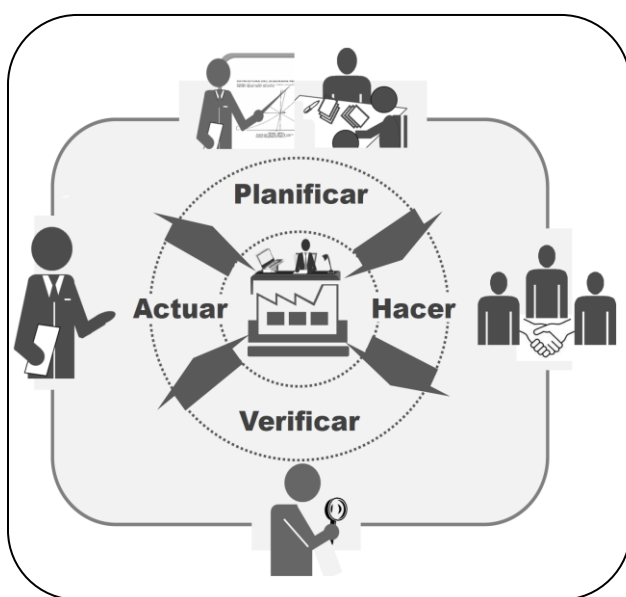


Figura 14: Ciclo de mejora continua – "P-H-V-A".
Fuente: Autor. Sobre datos de los sistemas "ISO".

definición previa de los procesos de trabajo, para posteriormente determinar su desarrollo e implantación, basándose en un ciclo denominado de "Mejora Continua" que responde a las siglas "PHVA" (Planificar - Hacer - Verificar - Actuar), que derivan de la traducción del inglés de las siglas "PDCA" (Plan - Do - Check - Act).

Al mismo tiempo es una plataforma ideal para avanzar en el camino de las certificaciones en otras áreas de gestión, como la Prevención de Riesgos Laborales o el Medio Ambiente.

Una vez realizado el diseño y la implantación del sistema de "Gestión de la Calidad", la "Certificación" se consigue a través del sometimiento del sistema a los condicionantes de una "Auditoría Externa", realizada por un Organismo

suficientemente "Acreditado", garantizando de esta manera que la organización demuestra la capacidad necesaria, para proporcionar de una forma coherente a los clientes, servicios o productos que satisfacen sus requisitos, además de cumplir con los Reglamentos y con las Normas de pertinente aplicación.

2.1.1.3. Evolución de las Normas "ISO 9000".

Las Normas "ISO 9000" han ido creciendo y mejorando sus contenidos, desde su primera aparición en el año 1987 hasta la última modificación realizada en el año 2008, sufriendo a lo largo de este período distintas modificaciones, correcciones y actualizaciones, según se recoge brevemente a continuación:

A. La **primera edición** de las Normas "ISO 9000" aparece en el año 1987 con **tres Modelos de Calidad** claramente diferenciados:

- **Modelo "ISO 9001".**

Este modelo iba destinado a asegurar la "Calidad" en cinco áreas consideradas esenciales:

- 1ª. El diseño.
- 2ª. El desarrollo.
- 3ª. La producción.
- 4ª. La instalación.
- 5ª. El servicio.

- **Modelo "ISO 9002".**

Este era un modelo reducido derivado del anterior, destinado al aseguramiento de la "Calidad" en las áreas de producción, instalación y servicio.

- **Modelo "ISO 9003".**

Este tercer modelo iba destinado al aseguramiento de la calidad en las fases de inspecciones y de pruebas.

B. La **segunda edición** de las Normas "ISO 9000" aparece en el año de 1994 y estuvo vigente hasta el 14 de diciembre del año 2003. En esta edición se revisaron las tres Normas anteriores y se publicó la 2ª edición de las Normas "ISO 9001", "ISO 9002" e "ISO 9003".

C. La **tercera edición** de las Normas "ISO 9000" surge como consecuencia de la revisión realizada en el año 2000, que afectó a las Normas "ISO 9001:1994", "ISO 9002:1994" e "ISO 9003:1994". La consecuencia fue la publicación el 15 de diciembre de ese mismo año de la Norma "ISO 9001:2000 - *Sistemas de Gestión de la Calidad*", que en esencia contempla un único modelo que engloba los tres anteriores.

Esta nueva Norma representó un cambio radical que no sólo afectó a la integración de las tres anteriores, como ya se ha indicado anteriormente, y al nuevo nombre, sino que se centra más específicamente en la "*efectividad del Sistema de Gestión de la Calidad*", basada en el mejoramiento del desempeño de las organizaciones. Es decir la evolución pasó de demostrar el "*cumplimiento formal*" de unos requisitos al "*mejoramiento real del desempeño*", tratando de evitar y relegar en lo posible la llamada "*Calidad sobre papeles*".

D. La **cuarta edición** de las Normas "ISO 9000" se hizo pública el 15 de noviembre del año 2008, informándose esta publicación a través del boletín 1180. La nueva edición denominada Norma "ISO 9001:2008" está basada en la experiencia acumulada, por la implementación a nivel mundial durante los 8 años anteriores de vigencia de la "ISO 9001:2000", de manera que no introduce nuevos requisitos, sino que solamente proporciona aclaraciones de los requisitos existentes.

No obstante, introduce algunos cambios, que tienen por objeto mejorar la consistencia con la Norma de Gestión Ambiental "ISO 14001:2004", para "*facilitar la integración*" de los sistemas de "*Gestión de la Calidad*" y los sistemas de la "*Gestión Medioambiental*".

2.1.1.4. Año 2015: Estado actual de las Normas "ISO 9000".

Las Normas "ISO", desde su primera publicación en el año 1987, han sido un referente mundial aceptado por la mayoría de las organizaciones y Entidades, tanto nacionales como supranacionales. Debe indicarse que aunque, como ya se ha señalado, no tienen un carácter normativo obligatorio, el prestigio alcanzado tiene una influencia de primer orden en el contexto empresarial mundial, que se traduce en una cada vez más generalizada necesidad de "Certificación".

No obstante, el largo camino recorrido por esta Norma hasta el día de hoy, ha provocado que muchas de la Entidades que a lo largo de este tiempo han ido adoptando sus distintas versiones, tengan que adaptarse a los nuevos requisitos para mantener su homologación, lo que en sí ha constituido un problema de clarificación de rango no menor, al que la "ISO" debía dar una respuesta. Por esta razón, tanto la "ISO" como el "IAF" (*International Accreditation Forum*), llegaron en el año 2008 al acuerdo de promover una implementación de las acreditaciones basadas en las versiones anteriores, de manera que pudiera realizarse una migración suave hacia la Norma "ISO 9001:2008".

Esta Resolución publicada por la "ISO" en su boletín 1152 de fecha 20 de agosto del año 2008, tras realizar las consultas previas pertinentes, tanto con los grupos internacionales relacionados con la "Certificación de Sistemas de Calidad", como con los "Servicios de Certificación" y con los usuarios industriales, recoge que a partir de un período de un año desde su publicación, tanto las nuevas certificaciones, como las rectificaciones, deberían ser emitidas con respecto a "ISO 9001:2008". Asimismo recoge, que cualquier "Certificación" existente emitida sobre la base de la "ISO 9001:2000", dejaría de ser válida dos años después. Ambas Resoluciones, a fecha de hoy, han logrado homogeneizar por fin este entorno, al tiempo que le han dotado de un necesario carácter de estabilidad y de permanencia.

Llegados al año 2015, el día 15 de septiembre se publicó la última versión de la Norma bajo la denominación de Norma "ISO 9001:2015"⁸⁴⁶, que contiene distintas modificaciones con respecto a las anteriores. Entre estas modificaciones cabe destacar dos de ellas: La "Gestión del Riesgo" y la visión del riesgo basada en los

846- Nueva Norma ISO 9001:2015, publicada el día 23 de septiembre de 2015.

"*Sistemas de Calidad*". No obstante debe indicarse, que estos aspectos ya eran utilizados por las organizaciones, aunque hasta la fecha de la publicación de esta nueva "ISO", no se encontraban alineados formalmente con el "*Sistema de Gestión de la Calidad*".

Por último cabe indicar, que esta nueva versión de las Normas "ISO" abrió un camino de transición de tres años, para todos aquellos que quieran afrontar los correspondientes trabajos de adaptación de sus "*Sistemas de Calidad*".

2.1.2. Modelo de Calidad "EFQM"

El Modelo "EFQM" fundamenta la búsqueda de la "Calidad", basando sus contenidos en el conjunto de valores europeos, recogidos por la Convención Europea de Derechos Humanos en el año 1953 y revisados por la Carta Social Europea en el año 1996.

La "EFQM" (*European Foundation for Quality Model*), con sede en Bruselas (Bélgica), es una asociación sin ánimo de lucro fundada en el año 1988 por los presidentes de las catorce mayores compañías europeas. El número de miembros que se han integrado en la "EFQM" ha ido incrementándose paulatinamente, hasta alcanzar en el año 2003 el número de 800, procedentes de la mayoría de los sectores de actividad de la mayor parte de los países europeos, lo que permite hablar de un entramado de miles empresas y de organizaciones, en las que integran millones de personas.

El modelo "EFQM de Excelencia" se configura como una herramienta destinada a impulsar y a estimular la "Mejora Continua", permitiendo a las organizaciones obtener una visión general tanto de sus fortalezas actuales, como de sus oportunidades de crecimiento.

El contenido de los aspectos que recoge la "EFQM", conforman un modelo de análisis y de control de la calidad no normativo, basado en la búsqueda de la "Excelencia del Sistema de Gestión de la Organización", potenciando el proceso de "Mejora Continua", lo que se consigue analizando su funcionamiento a través de una "Autoevaluación", para la cual se utilizan como guía los resultados deseables, que se recogen en un modelo que incluye "Criterios" y no normas. Es decir, lo que persigue

es la identificación de los puntos fuertes y débiles de la organización, de manera que este diagnóstico pueda servir para tomar una serie de decisiones, dirigidas a conseguir los mayores "Niveles de Calidad" a través de un proceso de "Mejora Continua".

Por lo tanto, la toma en consideración de este modelo por las organizaciones, no plantea un problema de incompatibilidad con otros enfoques ya en vigor, dado que pueden integrarse en este esquema de gestión, que es más amplio y más completo.

En cuanto al diseño del modelo se refiere, si bien inicialmente la "EFQM" tomó como referencia el modelo americano el "Malcolm Baldrige", o el "Premio Deming", ha desarrollado un modelo propio, cuya misión esencial es impulsar entre las organizaciones y dentro del entorno europeo, el concepto de "Excelencia Sostenida", como medio para crear una imagen global sobresaliente.

Por último debe indicarse que la "EFQM", gestiona el Premio Europeo a la Calidad que otorga todos los años, utilizando como criterio de decisión el "Modelo de Excelencia".

2.1.2.1. Objetivos y bases del modelo "EFQM"

A diferencia del "Estándar ISO", no se trata de un conjunto normativo, ni persigue un sello o una "Certificación", sino que se trata de un modelo de análisis de la gestión autoevaluada, que facilita la toma de decisiones, de manera que su utilización periódica y sistemática por parte de la organización gerencial, permite conocer de una forma clara el estado de situación de la organización y por lo tanto establecer "Planes de Mejora" sobre las metas a alcanzar y definir las herramientas que deben utilizarse.

En todo este proceso, es esencial que la Dirección de la organización entienda de la misma forma los conceptos fundamentales sobre los que se asienta el sistema, de manera que se encuentren preparados para hacer frente a los cambios a través del aprendizaje, la innovación y las oportunidades de mejora.

El modelo "EFQM" fue patrocinado por la Comisión Europea en el año 1991 y se asienta en la definición de los siguientes "ocho principios esenciales":

1. Orientación hacia los resultados.
2. Orientación al cliente.
3. Liderazgo y coherencia.
4. Gestión por procesos y hechos.
5. Desarrollo e implicación de las personas.
6. Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora.
7. Desarrollo de alianzas.
8. Responsabilidad Social de la Organización.

Básicamente, la aplicación del modelo consta de dos partes:

- 1ª. El establecimiento de los siguientes nueve "Criterios de Excelencia Empresarial" que incluyen todas las áreas de la empresa.

Criterio 1 - LIDERAZGO.

Criterio 2 - ESTRATEGIA.

Criterio 3 - PERSONAS.

Criterio 4 - ALIANZAS Y RECURSOS.

Criterio 5 - PROCESOS, PRODUCTOS Y SERVICIOS.

Criterio 6 - RESULTADOS EN LOS CLIENTES.

Criterio 7 - RESULTADOS EN LAS PERSONAS.

Criterio 8 - RESULTADOS EN LA SOCIEDAD.

Criterio 9 - RESULTADOS CLAVE.

- 2ª. El establecimiento de unas reglas por las cuales se evalúa a la organización en el cumplimiento de cada "Criterio".

La base del análisis en este modelo es la "Autoevaluación" y no la Auditoría. La diferencia es que en tanto una Auditoría tiene un "Estándar" y una explicación de cómo se deben realizarse los procesos o de cómo se aplican los procedimientos, en una evaluación, no existe un "Estándar" sino un conjunto de conceptos y principios con unos niveles de aplicación. Es decir, se trata de un marco "no prescriptivo", en el

que se define el "qué ocurre", de manera que el "cómo afrontarlo" es el desafío que debe abordar la organización.

La "Autoevaluación" puede ser realizada por el equipo directivo de la empresa, en cuyo caso se tratará de una "Autoevaluación", o por un equipo de expertos externos, en este caso se realiza una "evaluación externa". La diferencia con las Auditorías del "Estándar ISO" radica en que estas Auditorías van encaminadas a identificar las "No Conformidades" del "Sistema de Gestión", en tanto que en el modelo "EFQM" lo que se persigue es identificar las evidencias sobre "la Excelencia en la Gestión" de la organización.

La "Autoevaluación" debe realizarse por un equipo suficientemente formado y creado específicamente para este cometido, que la realizará aplicando la denominada "Lógica REDER"⁸⁴⁷ o "Matriz de puntuaciones REDER" (Resultados, Enfoques, Desplegar los enfoques, Evaluar y Revisar los enfoques). (Figura 15).

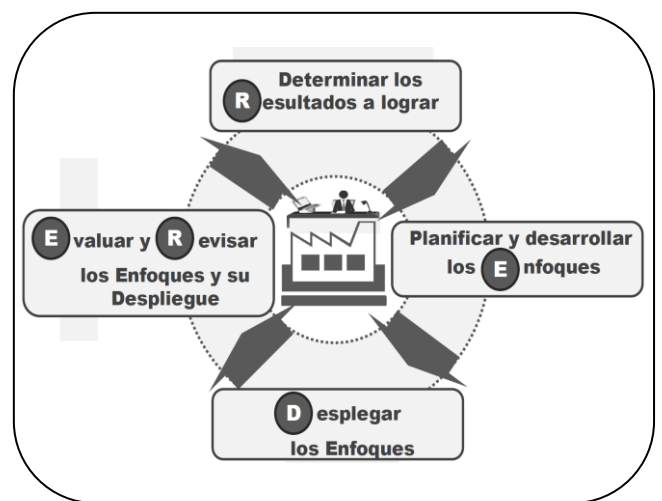


Figura 15: Ciclo de la lógica "REDER".

Fuente: Autor. Sobre datos del sistema "EFQM"

Para la realización de su cometido, los evaluadores cuentan con una herramienta matricial, denominada "Matriz de Impacto de 9 Criterios sobre 8 conceptos", cuya finalidad es la de cruzar los datos obtenidos con los conceptos de las filas de la matriz, con los "Subcriterios" de las columnas, de manera que en cada celda de cruce se establece una puntuación sobre un máximo de 100 puntos.

Observaciones: La "EFQM" admite también la aplicación de la denominada "Tarjeta de Oportunidades"⁸⁴⁸ para apoyar este tipo de actividades, aunque se utiliza en mucha menor medida.

⁸⁴⁷- REDER (En Inglés radar): Es un esquema lógico sencillo que puede ser aplicado a cualquier organización, con un lenguaje común, utilizado en el modelo "EFQM" como una herramienta operativa para alcanzar la "Mejora Continua" para la "Excelencia".

⁸⁴⁸- Tarjeta de oportunidades: Contiene una serie de preguntas de autoevaluación cualitativa para cada "Criterio" y "Subcriterio", basadas en la lógica "REDER", que no da lugar a puntuación.

Para garantizar la objetividad de la evaluación final, se sigue un sistema doble, de manera que la valoración final será el resultado de realizar una primera fase de evaluación pormenorizada e individual, por cada uno de los miembros que componen el equipo evaluador, seguida de una segunda fase de evaluación conjunta del equipo, que debe llegar a un consenso que no difiera más de un 25% en cada "Subcriterio".

El resultado final, que para que pueda ser considerado de forma positiva debe alcanzar al menos 200 puntos, se plasma en un informe en el que debe figurar la siguiente información:

- La puntuación de las áreas de la empresa siguiendo los "Criterios" del Modelo.
- La identificación de Puntos Fuertes y Áreas de Mejora.
- Un apartado destinado a observaciones, en el que deben recogerse las propuestas sobre posibles mejoras a implantar.

Como puede observarse, se trata de una herramienta dinámica de uso interno, que evalúa la "Gestión de la Entidad", aportando los datos necesarios para una correcta toma de decisiones. No obstante el proceso puede continuar si la organización aspira a obtener el reconocimiento formal de que su gestión se basa en la búsqueda de la excelencia.

En este caso puede optar por aspirar a cualquiera de los sellos de excelencia "EFQM:2". Para conseguir este objetivo, la organización debe presentar voluntariamente su candidatura, pudiendo darse los siguientes casos:

- **Nivel 200⁺**: Si la valoración se encuentra entre 200 y 299 puntos y la organización cuenta con la "Certificación ISO" actualizada, su homologación no es imprescindible para este nivel.
- **Nivel 300⁺ o Tres Estrellas**: En este caso, La organización identifica su nivel de gestión y elabora una memoria en la que describe las actividades de gestión y resultados conseguidos. La homologación se consigue a través de un licenciataria en 300 ó más puntos "EFQM".

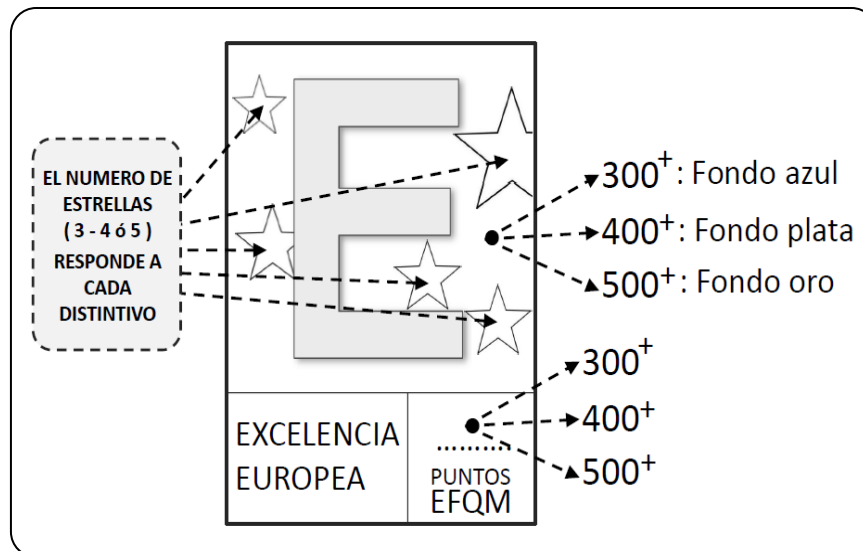


Figura 16: Formato de los distintivos de homologación – “EFQM”.

Fuente: Autor. Sobre los modelos del sistema “EFQM”.

- **Nivel 400⁺ o Cuatro Estrellas:** Sigue el mismo proceso con la diferencia de que debe ser homologado por un licenciataria en 400 ó más puntos “EFQM”.
- **Nivel 500⁺ o Cinco Estrellas:** En este caso el proceso es similar a los dos anteriores, excepto que cambia el formato de la memoria y debe ser homologado por un licenciataria en 500 ó más puntos “EFQM”.

Observaciones:

- En octubre del año 1992 se entregaron por primera vez los premios.
- El modelo “EFQM” en las Administraciones Públicas se denomina “CAF” (*Common Assessment Framework*), siendo la “AEVAL” (Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios) el Organismo autorizado para su acreditación.

2.1.2.2. Evolución y estado actual del modelo “EFQM”.

Este modelo al igual que las Normas “ISO”, ha ido experimentado distintas modificaciones en la búsqueda de su objetivo, que no era otro que el de conseguir organizaciones europeas fuertes. Los cambios se han basado en la experiencia acumulada y han sido motivados por la necesidad de adaptarse a los constantes cambios, que han ido sufriendo en el tiempo tanto las organizaciones como el entorno

en el que se desenvuelven, por lo que el modelo ha ido evolucionando según se indica a continuación:

A- Modelo "EFQM" de excelencia 2003.

Tanto los conceptos principales, como el esquema de los "Criterios" de evaluación y las distintas valoraciones, que inicialmente conformaron el modelo "EFQM", estuvieron vigentes hasta la primera modificación realizada en el año 2003. El modelo "EFQM de Excelencia 2003" se estructuró como se indica a continuación, en torno a ocho conceptos principales, que deben evaluarse de acuerdo a un conjunto de "Criterios" y "Subcriterios" establecidos: (Figura 17).

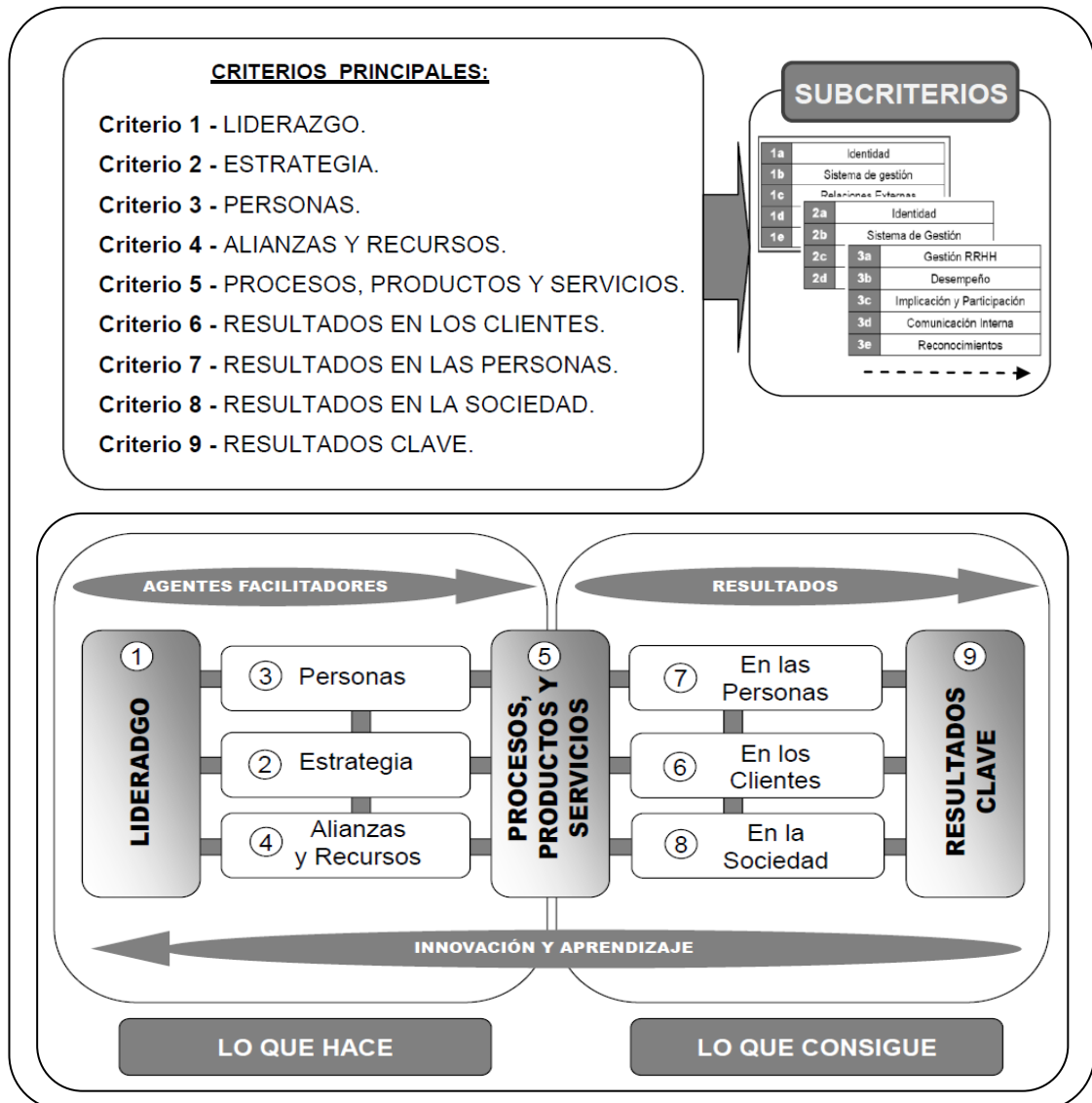


Figura 17: Esquema sobre los "Criterios" y "Subcriterios" del modelo "EFQM"
Fuente: Autor. Tomado de la estructura, de los datos y del esquema recogido en el modelo de "EFQM".

B- Modelo "EFQM de Excelencia 2010".

En el mes de mayo del año 2009, el Consejo Directivo de la "EFQM" recogió formalmente la solicitud de modificación y revisión del modelo 2003. Una vez llevada a cabo esta revisión, el nuevo modelo "EFQM de Excelencia" fue presentado formalmente el 29 de septiembre del mismo año.

En esencia, supuso una simplificación del anterior modelo 2003, con la idea de hacerlo más práctico, al tiempo que una adecuación al entorno real en el que debían desenvolverse las organizaciones, marcando como elementos esenciales la creatividad, la innovación, la sostenibilidad y la gestión del riesgo, de manera que pudiera de servir de referente a las Entidades de cualquier tipo.

El nuevo modelo realiza una leve actualización de los ocho principios de excelencia, de las áreas de los diferentes "Subcriterios" y de la ponderación. Por lo que recoge mejor los conceptos fundamentales de excelencia y mejora su interrelación con el modelo y la metodología "REDER". Al mismo tiempo mejora la calidad de los informes, al priorizar lo que puede ser más relevante y estratégico para la Alta Dirección.

Las modificaciones que experimentaron los conceptos principales se recogen a continuación en la siguiente tabla 11:

	Modelo 2003	Modelo 2010
1	Orientación hacia los resultados	Conseguir resultados equilibrados
2	Orientación al cliente	Añadir valor para los Clientes
3	Liderazgo y coherencia	Liderar con visión, inspiración e integridad
4	Gestión por procesos y hechos	Gestionar por procesos
5	Desarrollo e implicación de las personas	Alcanzar el Éxito a través de las personas
6	Proceso continuo de aprendizaje, innovación y mejora	Fomentar la creatividad y la innovación
7	Desarrollo de alianzas	Construir Alianzas
8	Responsabilidad social de la organización	Responsabilizarse de un futuro sostenible

Tabla 11: Modificaciones del modelo "EFQM" 2010.
Fuente: Autor. Sobre modelos "EFQM" 2003 y 2010.

Las directrices finales de la evolución fueron, que el modelo 2010 debía estar completamente operativo en el año 2011, pudiendo coexistir con el modelo 2003 durante 2010, año en el que debería producirse la transición entre ambos, con la única excepción de aquellas organizaciones que decidieran presentarse al "*Premio a la Excelencia EFQM EEA*" (the EFQM Excellence Award), en cuyo caso deberían utilizar el nuevo modelo 2010.

C- Año 2013: Última actualización.

La evolución constante de este modelo ha hecho que se produzca una nueva revisión del modelo 2003, sobre la base de la versión 2010, cuya presentación formal se llevó a cabo el día 10 de octubre del año 2013, en el Foro Anual de la "*EFQM*" en Bruselas. El carácter de "*revisión*" de esta nueva versión ha sido especialmente indicado por el "*Club Excelencia en la Gestión*", insistiendo en que no se trata de un modelo nuevo.

A la vista de la nueva versión, denominada "*Modelo de Excelencia EFQM 2013*", se aprecia, que lo que se pretende es reflejar la necesidad de una transición hacia una cultura corporativa disciplinada, impulsando la idea de que las organizaciones cuenten con estructuras más ágiles y más flexibles. Debe indicarse que se estableció un periodo de transición, de manera que se recogió la posibilidad de que ambas versiones pudieran coexistir durante el año 2013 y las organizaciones que lo desearan pudieran presentarse al Esquema de Reconocimiento a la Excelencia, basándose en el modelo 2010 hasta el 31 de diciembre de ese año.

La idea innovadora se centra en que no sólo son importantes los procesos, sino que existen áreas que no se gestionan exactamente por procesos y que también deben ser valoradas y evaluadas. Así se refleja en el nuevo modelo que, aunque no contempla cambios significativos, sí modifica el orden de los conceptos, lo que parece indicar una nueva graduación de las prioridades, aunque todos mantienen su nivel de importancia, al tiempo que se definen unos nuevos y se mantienen otros.

Por otra parte, la definición que se da a cada uno de los conceptos fundamentales, permite una mayor claridad en cuanto a sus contenidos, de manera que quedan

explicados de una forma más comprensible. Las modificaciones más significativas se han recogido en la siguiente tabla 12.

	Modelo 2010	Modelo 2013	Diferencias
1	Añadir valor para los Clientes.	Añadir valor para los Clientes.	Se añade la transformación de las necesidades y expectativas en propuestas de valor para el cliente.
2	Responsabilizarse de un futuro sostenible.	Crear un futuro sostenible.	Se recogen las repercusiones sobre la Salud Pública.
3	Construir Alianzas.	Desarrollar la capacidad de la organización. (Nuevo)	Desaparece "Constituir Alianzas", aunque se mantienen algunos aspectos, y se incluye el análisis y la mejora de la cadena de valor.
4	Fomentar la creatividad y la innovación.	Aprovechar la creatividad y la innovación.	Se añade una nueva visión respecto a cómo perseguir una innovación estructurada, de manera que se consideren, las pruebas, los plazos, etc.
5	Liderar con visión, inspiración e integridad.	Liderar con visión, inspiración e integridad.	Se añaden conceptos como la transparencia y la garantía de un comportamiento ético y responsable.
6	Gestionar por procesos.	Gestionar con agilidad. (Nuevo)	Desaparece "Gestionar por Procesos", aunque se mantienen algunos aspectos, y se incluye un concepto nuevo relativo a la agilidad en la gestión de la organización, y a la gestión de los proyectos.
7	Alcanzar el éxito a través de las personas.	Alcanzar el éxito mediante el talento de las personas.	Se añaden conceptos como la motivación para favorecer la Implicación.
8	Conseguir resultados equilibrados.	Mantener en el tiempo resultados sobresalientes.	Sin cambios significativos.

Tabla 12: Modificaciones del modelo "EFQM" 2013.
Fuente: Autor. Sobre modelos "EFQM" 2010 y 2013.

2.1.2.3. Aspectos complementarios sobre el modelo "EFQM".

No debe finalizar este punto sin reseñar el especial interés que despierta desde los Órganos Europeos, particularmente por atender también al ámbito de la Seguridad y Salud, lo que tiene una explicación lógica dado que el sistema ha sido promovido desde este entorno. Así en el año 2008, en el contenido de un Dictamen, el Comité de las Regiones⁸⁴⁹:

"... pide a los Estados miembros que hagan suyos los principios básicos contenidos en el Sistema de Gestión de la Calidad "EFQM". ... De este modo, se fomenta el desarrollo en el ámbito de la Salud y la Seguridad en el Trabajo y se avanza hacia la armonización del marco jurídico que regula este ámbito..."

⁸⁴⁹- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema "Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)". Punto 22. (2008/C 53/03). (DO C 53 de 26.2.2008).

2.1.3. Análisis comparativo entre los sistemas "ISO 9001" y "EFQM".

El primer aspecto a señalar es la alta compatibilidad entre los dos sistemas, hasta el punto que existe una coincidencia casi total entre los "Requisitos ISO" y los "Criterios EFQM". Ambos sistemas persiguen la "Calidad", las especificaciones "ISO" centrándose en los sistemas, en tanto que la "EFQM" intenta trascender este concepto dirigiéndose hacia la "Calidad Total" a través de medición de los resultados y aquí estriba una de las principales diferencias, dado que en el caso de "ISO", la evaluación debe llevarse a cabo a través de un evaluador externo, convenientemente acreditado, dando lugar a la "Certificación", en tanto que "EFQM" se apoya en la "Autoevaluación", si bien para acceder a los niveles de tres, cuatro y cinco estrellas, es preciso el informe de un evaluador oficial.

2.1.4. Observaciones.

Como ha podido observarse, los sistemas de "Gestión de la Calidad" son herramientas, cuya utilización se ha incorporado paulatinamente al marco económico y empresarial. Dado su relativo corto tiempo de vida, su carácter novedoso ha hecho que, desde su aparición, hayan tenido que sufrir una serie remodelaciones y adaptaciones importantes, a pesar de basarse en experiencias anteriores, motivadas tanto por aspectos derivados de su implantación en la práctica, como por los cambios considerables del entorno en el que deben desarrollarse las empresas, lo que ha llevado consigo una serie de inconvenientes, derivados sobre todo de la inseguridad que durante el proceso de asentamiento y definición, ha supuesto la falta de estabilidad del sistema. Estos inconvenientes han sido asumidos de una manera natural por las organizaciones, sobre todo a la vista de las imposiciones del mercado, y poco a poco su implantación ha ido considerándose como imprescindible dentro del marco económico y empresarial.

No obstante debe quedar claro que, a pesar de las bondades y de las grandes ventajas que se obtienen al contar con un sistema de "Gestión de la Calidad", tanto la decisión de su implantación, como la elección del "Estándar" sobre el que se realice el diseño, así como los niveles de integración que puedan alcanzarse, forman parte de la voluntariedad de cada organización y están sometidos solamente a su propio criterio y a los condicionantes del mercado, de manera que las consecuencias de esta decisión

recaen sobre la propia organización, reflejándose únicamente en su cuenta de resultados, siempre, obviamente, que no se encuentren comprometidos los preceptos legales derivados de la gestión de la actividad que se desarrolla. Es decir, la decisión de contar o no con un "Sistema de Calidad" normalizado, recae exclusivamente sobre los responsables de la gestión, al no existir una normativa legal de obligado cumplimiento en este campo.

2.2. Sistemas de "Gestión del Medio Ambiente" – "SGMA"

El concepto de "Gestión del Medio Ambiente" o "Medioambiental", que abarca un concepto superior al "manejo ambiental", puede definirse como el conjunto de estrategias y actuaciones, mediante las cuales se establecen y organizan las acciones necesarias que, previniendo o mitigando los problemas relacionados con el medioambiente, tienen por objeto lograr una adecuada calidad de vida⁸⁵⁰.

El concepto de "Gestión Medioambiental" se encuentra íntimamente unido al de desarrollo sostenible, dirigido a conseguir el equilibrio adecuado entre uso racional de los recursos y la protección y conservación del medioambiente, el desarrollo económico y el crecimiento poblacional.

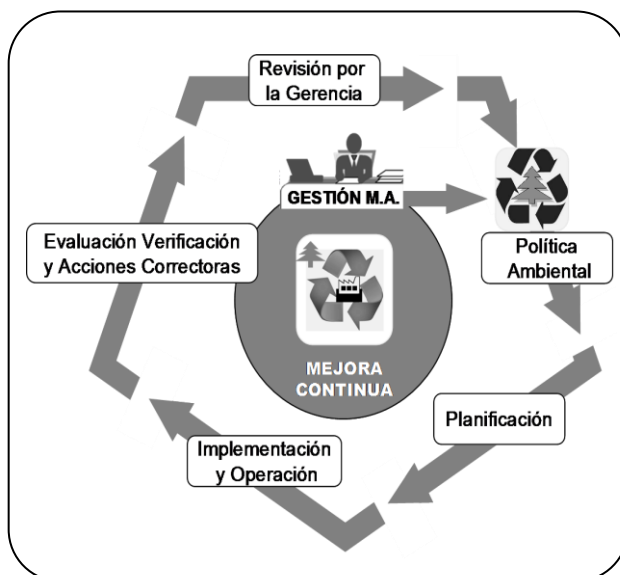


Figura 13: Ciclo de la Gestión Medio Ambiental.

Fuente: Autor sobre datos del sistema "SGMA".

Las bases sobre las que se desarrolla esta gestión están íntimamente unidas con los conceptos de eficacia y eficiencia, asumidos por la "Gestión de la Calidad", así como por los de "Mejora Continua". No obstante, la "Gestión Medioambiental" integra, además, otros conceptos relacionados tanto con la propia operativa, como con la necesidad de estar alineados con las directrices y las políticas establecidas desde entes superiores, de manera que pueda realizarse una actuación integrada.

Por otra parte, existe una relación muy estrecha entre la "Gestión Medioambiental" y algunos aspectos de la "Gestión Preventiva-Laboral", especialmente en el campo de la

⁸⁵⁰- Llegados a este punto y como continuación a lo recogido en el punto 2.1 del presente capítulo debe indicarse que, como consecuencia del éxito de su evolución, la BSI publicó en el año 1992 la Norma "BS 7750", de nuevo por primera vez en el mundo, en este caso dirigida al campo de la "Gestión Medioambiental", que fue sustituida posteriormente en el año 1996 por la "ISO 14001", basándose en esta iniciativa de la BSI.

Higiene Industrial, como es el caso del tratamiento de contaminantes y residuos y las emanaciones ambientales, entre otros aspectos.

Por último debe indicarse que, al igual que en el caso de la "*Gestión de la Calidad*", no existe una obligación legal de implantar un sistema de "*Gestión Medioambiental*". No obstante tanto el mercado como las Administraciones Públicas (declaraciones de "*Impacto Medioambiental*"), mediante los concursos públicos establecen de hecho ciertas exigencias, que se concretan en mayor medida en determinados clientes, y todo esto además de las obligaciones que imponen las distintas legislaciones sobre aspectos concretos, especialmente en lo relativo a tratamiento de residuos, vertidos, emanaciones, filtraciones, uso de zonas forestales o protegidas, entre otras muchas, por lo que cada vez más organizaciones han optado por adoptar el compromiso de incorporar un sistema de "*Gestión Medioambiental*".

A continuación a modo de ejemplo y como complemento a lo recogido anteriormente en el presente capítulo, entre las formas de "*Gestión Medioambiental*" al uso nos detendremos brevemente en dos: La Norma basada en los "*Estándares ISO 14000*", dado su alto nivel de implantación y reconocimiento, y el "*Reglamento EMAS*" por haberse generado en el entorno de la Unión Europea.

2.2.1. Normas de la serie "*ISO 14000*".

La serie "*ISO 14000*" recoge todo un conjunto de Normas y de requisitos para implantar un sistema de "*Gestión Medioambiental*" en la empresa. Está basada en la Norma Inglesa BS7750, publicada por la "*BSI*" (British Standards Institution) en el año 1992 y tiene su origen en el compromiso adquirido por la "*ISO*" en la Conferencia sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (ECO 92), celebrada en Río de Janeiro (Brasil) en el mes de junio del año 1992, bajos los auspicios de la ONU, lo que a priori ya le confiere un amplio reconocimiento internacional.

La Norma internacional "*ISO 14000*" fue aprobada en septiembre de 1996 y su versión oficial en idioma español fue publicada en mayo de 1997. Posteriormente, en el año 2004 se llevó a cabo una revisión de esta Norma y por último en el día 23 de septiembre del año 2015 se dio a conocer la última versión bajo el epígrafe

Norma "ISO 14001: 2015", cuyo aspecto más destacable es que contiene una estructura y un lenguaje, que van dirigidos a facilitar los mecanismos de integración con el resto de las Normas que componen el "Sistema de Gestión".

Una de sus grandes ventajas, es la interconexión que existe entre esta Norma y el "Sistema de Calidad" basado en las Normas "ISO", dada su evidente relación, haciendo que se pueda implantar un "Sistema de Gestión Medioambiental" partiendo de la documentación del "Sistema de Calidad", con sólo añadir los requisitos de la "Norma ISO 14001", así como la documentación necesaria para cumplir estos requisitos. Esto supone una gran ventaja dado que, una vez finalizado el proceso, se contaría con un único sistema que integraría la Gestión de la "Calidad" y del "Medio Ambiente".

El proceso de implantación de este "Sistema de Gestión Medioambiental" puede culminar con dos vías diferentes, que no son incompatibles de acuerdo a los contenidos de la Norma "ISO 14000": La "Certificación" del sistema en la empresa, o la "Acreditación" que avala y autoriza el uso del "Sello Verde" en los productos.

2.2.2. Reglamento "EMAS".

El Reglamento Comunitario de Ecogestión y EcoAuditoría "EMAS" (**E**co-**M**anagement and **A**udit **S**cheme) recoge una normativa de la Unión Europea de carácter voluntario, dirigida a reducir los impactos ambientales a unos niveles que, teniendo en cuenta la mejor tecnología existente "BAT's" (**B**est **A**vailable **T**echniques), no excedan los correspondientes a una aplicación económicamente viable.

Su objetivo es el de confirmar la correcta "Gestión Medioambiental" en aquellas empresas o Entidades, Públicas o Privadas y grandes o pequeñas, que hayan establecido un sistema de "Gestión de Medioambiental", basado en los "Principios de Calidad" y que se haya sido auditado por una "Entidad Externa Independiente y Acreditada". Las Entidades que cumplen los requisitos del Reglamento pueden ser reconocidas con el logotipo "EMAS", lo que les confiere un nivel alto de fiabilidad en este campo de la "Gestión Medioambiental".

Observaciones:

En el ámbito europeo, la tecnología "BAT's", también conocida en castellano por las siglas "MTD" (Mejor Tecnología Disponible), queda definida en el contenido de los 33 documentos aprobados bajo la denominación "BREF" (BAT References Documents), de los cuales 14 se encuentran en proceso de actualización, quedando otros 6 pendientes de revisión.

Por último indicar, que el "EMAS" ha sufrido dos revisiones hasta la fecha, siendo la última la publicada el día 22 de diciembre del año 2009, entrando en vigor posteriormente el día 11 de enero del siguiente año 2010.

2.2.3. Diferencias entre la Norma "ISO 14001" y el Reglamento "EMAS".

A continuación, en la tabla 13 se recogen de forma resumida los aspectos diferenciadores más significativos:

NORMA ISO 14001	REGLAMENTO EMAS
Norma con carácter internacional	Es una regulación para las organizaciones dentro del ámbito de la Unión Europea.
Sólo requiere que se identifiquen los impactos y los aspectos medioambientales significativos. No es obligatoria la evaluación medioambiental previa.	Requiere de una revisión de la implantación del sistema de gestión medioambiental y una evaluación medioambiental previa.
Recoge que sólo debe de haber un "compromiso de cumplimiento" de la legislación y regulaciones medioambientales.	Recoge específicamente que la organización debe "cumplir con todos los requisitos relevantes relacionados con el medio ambiente".
No existen requisitos de declaración medioambiental.	Requiere de la preparación de una declaración medioambiental, para que esté disponible públicamente, validada por un organismo externo.
Es de aplicación a toda la organización, a un lugar concreto de operaciones o a unas actividades específicas.	Sólo es de aplicación al lugar de operaciones.
No especifica un tiempo concreto para realizar el ciclo de la auditoría.	Requiere de una verificación por un organismo acreditado externo y el ciclo de la auditoría debe realizarse o completarse al menos cada tres años.
Establece que la organización debe fomentar el uso de la mejor tecnología disponible, siempre que sea apropiado y económicamente viable.	Establece que la política medioambiental debe incluir un compromiso de mejora continua en la actuación, dirigida a reducir los impactos medioambientales dentro de unos niveles que no excedan de los correspondientes a una aplicación económicamente viable de la mejor tecnología existente (BAT's).

Tabla 13: Diferencias entre la "Norma ISO 14001" y el "Reglamento EMAS".

Fuente: Autor. Sobre datos recogidos en ambos modelos.

Ambos instrumentos son muy similares y tienen un gran potencial para actuar sobre el posible impacto ambiental que las empresas pueden ejercer sobre el entorno, aunque existen diferencias claras que hacen del "EMAS" un Reglamento más estricto.

3. Sistemas de "Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales".

La "Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales" debe seguir unos "Criterios" básicos, que permitan una actuación completa y coordinada de todos los aspectos que tienen que ver con la Salud de los Trabajadores y que están relacionados con la actividad laboral. Por lo tanto cuando una organización afronta el diseño de un "Sistema de Gestión Preventiva", el objetivo esencial debe ir dirigido a desarrollar e implementar su política de prevención de riesgos y a gestionar sus propios riesgos, con el objetivo de conseguir los mayores niveles de Seguridad y de Salud en el Trabajo. Unido a todo ello, no debe olvidarse que se trata de un cumplimiento legal, pero por otra parte, el "Sistema de Gestión" trae consigo la ordenación de las actividades y el diseño y la estructuración de unos procedimientos suficientemente definidos e implantados, lo que hace que se deriven unos efectos muy positivos tanto inmediatos como a medio plazo.

3.1. Sobre la adopción del "Sistema de Gestión Preventiva".

La forma en la que se aborda la decisión de adoptar un "Sistema de Gestión Preventiva", debería partir de un diagnóstico de la situación, siendo recomendable llevarlo a cabo a través de la realización de una "Auditoría Inicial", que permita analizar en profundidad el nivel de adecuación y eficacia de las iniciativas ya implantadas en la empresa y su adaptación a la normativa, todo ello dirigido a establecer un "Plan de Prevención" que pueda ser implantado a raíz del diseño del sistema (Figura 14).

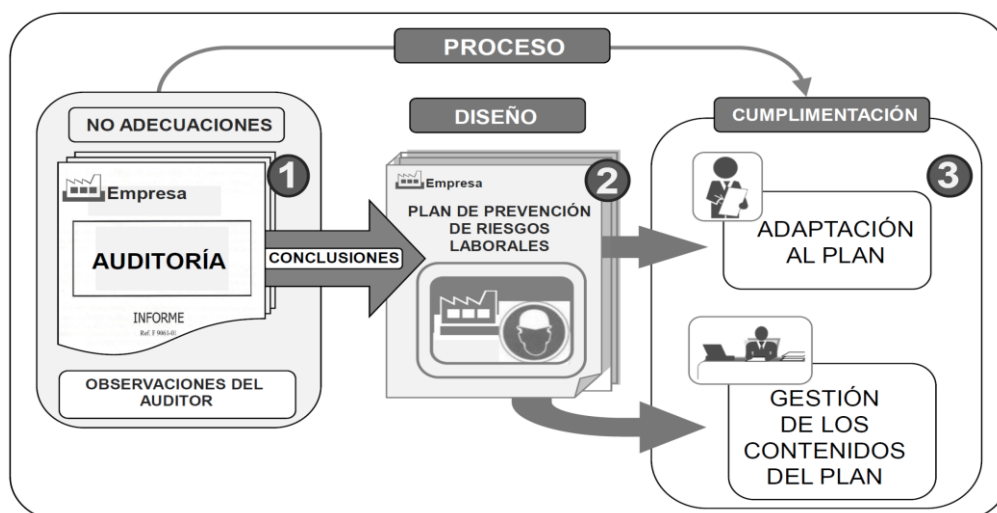


Figura 14: Relación Auditoría Inicial/Diseño/Cumplimentación "Plan de Prevención".
Fuente: Autor.

La realización de la "Auditoría Inicial" o "Previa" permitiría detectar las posibles "No Adecuaciones" del sistema, que unidas a las "Observaciones" del auditor, marcarían la base del "Plan de Trabajo" del diseño. Esta práctica, que no se realiza en todos los casos, facilitaría la integración del "Sistema de Gestión" general de la empresa, con su estructura de documentos de "Calidad", con los condicionantes establecidos por la normativa legal y con las especificaciones del "Sistema de Gestión Preventiva" que se pretende adoptar. Por otra parte aseguraría la adaptación del sistema al cumplimiento normativo e impedía posibles incongruencias con el resto de los sistemas adoptados en la empresa. (Figura 15).

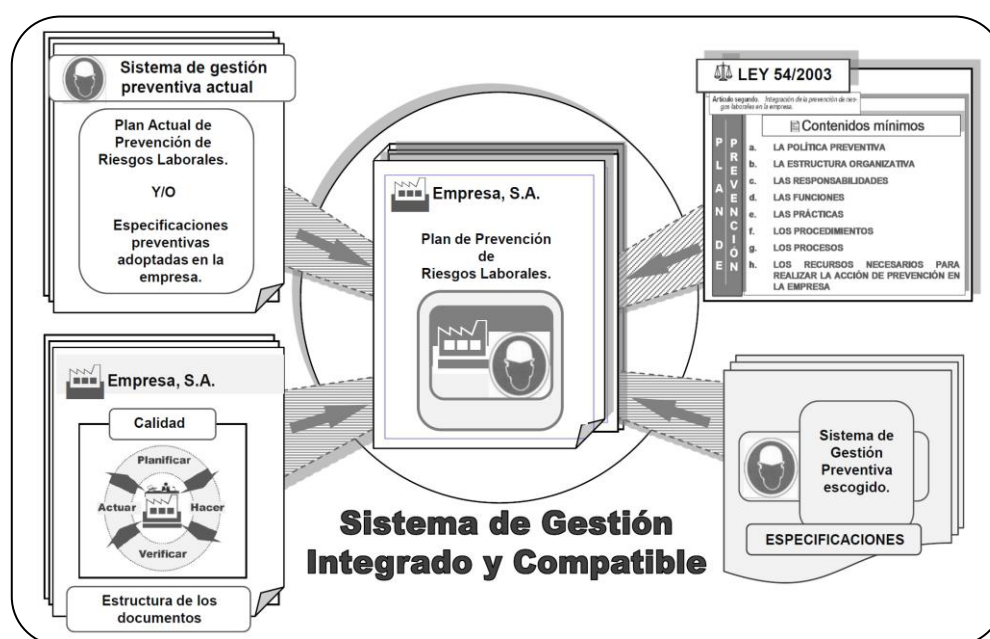


Figura 15: Documentos a tener en cuenta en la redacción del Plan de Prevención.

Fuente: Autor.

El proceso así establecido debería concluir en un "Plan de de Prevención" que, partiendo de la definición de la "Política" y de la "Organización" preventivas, a modo indicativo al menos contuviera los siguientes procedimientos:

- De Planificación Preventiva.
- De Consulta, Participación y Comunicación.
- De Información, Formación, Concienciación y Competencia.
- De Control Operativo de los Riesgos.
- De Prevención ante Emergencias.
- De Inspecciones Periódicas y de Control de Factores Ambientales y Ergonómicos.

- De Vigilancia de la Salud.
- De Notificación, Investigación y Registro de Accidentes de Trabajo, Enfermedades Profesionales e Incidentes.
- De Registros y Gestión de Registros.
- De "No Adecuaciones", Acciones Correctoras y Preventivas.
- De Auditorías.
- De Revisión por la Dirección.

Un aspecto de enorme importancia, una vez que se ha diseñado el "*Plan de Prevención*", se han establecidos los recursos necesarios y ha sido aprobado por la Dirección, es el de su presentación a toda la plantilla de la empresa. La forma en la que se cumpla este requisito, marcará la importancia que la Dirección concede a su implantación y por lo tanto repercutirá directamente en su nivel de cumplimiento y en la cultura de la empresa.

3.2. Sobre los "Sistemas de Gestión Preventiva".

Podría decirse que el inicio de la toma en consideración de los aspectos concernientes a la "*Gestión Preventiva*", tuvieron una especial atención en el mundo a partir de la Ley de Seguridad y Salud Ocupacionales, (*la Ley OSH*), publicada en el año 1970 en Estados Unidos (EE.UU.) o de la Ley de Salud y Seguridad en el Trabajo en el año 1974 en el Reino Unido, así como de otras Normas sobre Salud Ocupacional publicadas por otros países, tales como en Dinamarca en el año 1975, en Francia en el año 1976, en Suecia en el año 1977 o la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo en España del año 1971.

Con el tiempo, todo ello confluyó en la necesidad de dar un nuevo enfoque a la Salud Ocupacional, tratándola no solo como un conjunto de actuaciones que van unidas a la actividad laboral, sino como un área que debe ser tratada de forma integrada y aplicando "*Criterios de Gestión*". Así, en la actualidad existen diferentes modelos de "*Gestión Preventiva*" que conviven en el mercado, a los cuales se hará referencia a lo largo de este punto. De ellos, los dos únicos sistemas con carácter internacional son las "*Directrices ILO-OSH 2001*" de la OIT y las Normas "*OHSAS 18000*". A ambos sistemas se les prestará a continuación una especial atención y en particular a este último, por ser el más aceptado y el que ha estado sometido a un mayor nivel de evolución,

recogiendo los condicionantes que han ido detectándose a lo largo del tiempo, intentando dar una respuesta adaptativa.

3.2.1. Las Normas "OHSAS 18.001".

En el año 1996, se publicó en el Reino Unido la Norma "BS 8800:1996" (Guía para la implementación de los sistemas de Seguridad y Salud Ocupacional), de la de la "British Standard Institution", que fue la base sobre la que posteriormente, en el año 1999, se asentó la primera normativa "OHSAS", siendo el origen de una serie de disposiciones internacionales, dirigidas a gestionar los aspectos relacionados con la Seguridad y Salud en el Trabajo. Así, el primer intento formal se hizo efectivo con la publicación de la Norma "BSI OHSAS 18001:1999" (Especificaciones para los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Ocupacional), publicada en segundo semestre de 1999, y más tarde con la redacción de la "BSI OHSAS 18002" (Guía para la implementación de la Norma "BSI OHSAS 18001"). Todo ello fue en gran parte el producto de la resistencia inicial de los "Foros ISO", de adentrarse en este terreno, de manera que solo se limitaron a indicarlo como un aspecto más de la gestión, sin entrar en establecer una normalización específica.

Posteriormente, el "Estándar BSI OHSAS 18001:2007" (Norma de especificaciones para los Sistemas de Gestión de la SST), fue la evolución y la consolidación de la "BSI OHSAS 18.001:1999", que partiendo de la "Norma BS 8800" de la de la "British Standard Institution", tal como ya se ha indicado, se dirigió a complementar el "Estándar de Calidad ISO 9000", dado que este "Estándar" sólo definía la "Gestión Preventiva" y no entraba a especificar las directrices de diseño.

Por último en el año 2013 se estableció en Londres el "Grupo de Trabajo del Comité de Proyecto ISO 283", como consecuencia de la "reunión ISO PC 283", en la que se aprobó por mayoría una propuesta de trabajo para el desarrollo de una nueva norma, que pasaría a denominarse Norma "ISO 45001". Hoy esta norma, que está siendo redactada sobre las bases de la Norma "OHSAS 18001 de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo", aunque aún se encuentra en periodo de proyecto, si finalmente se aprobase representaría un cambio de postura considerable en la evolución de los "Estándares ISO". Algunas de las características de esta Norma se recogerán más adelante en el punto 3.2.2. del presente capítulo.

3.2.1.1. Objetivos y metodología de las Normas "OHSAS 18001".

El primer objetivo de esta Norma es el de proporcionar, a la organización que pretenda adoptarlo, un instrumento que incluya todos los elementos que componen un "Sistema de Gestión Preventiva" eficaz, de manera que especificando los requisitos básicos, permita desarrollar e implementar una política preventiva, que contenga los objetivos básicos referentes a la Prevención de los Riesgos Laborales, tanto los específicos definidos en cada entorno, como los legales de obligado cumplimiento.

El segundo objetivo que persigue la redacción de esta Norma, es que pueda ser aplicable a todos los tipos y tamaños de organizaciones, apoyando y promoviendo las "Buenas Prácticas" en Prevención de los Riesgos Laborales, en equilibrio con las necesidades socioeconómicas. Al mismo tiempo pretende que pueda ajustarse a las diversas condiciones geográficas, culturales y sociales, de manera que esta elasticidad le permita tener una aplicación universal sin perder su efectividad.

La "Norma OHSAS" persigue complementar la buena gestión de la empresa, buscando la una "Excelencia Empresarial" orientada a los resultados, tanto preventivos como económicos, a través la implantación de una "Cultura Preventiva", basada en "Criterios" de responsabilidad, liderazgo, participación y orientación al cliente, tal como se resume en la figura 16.

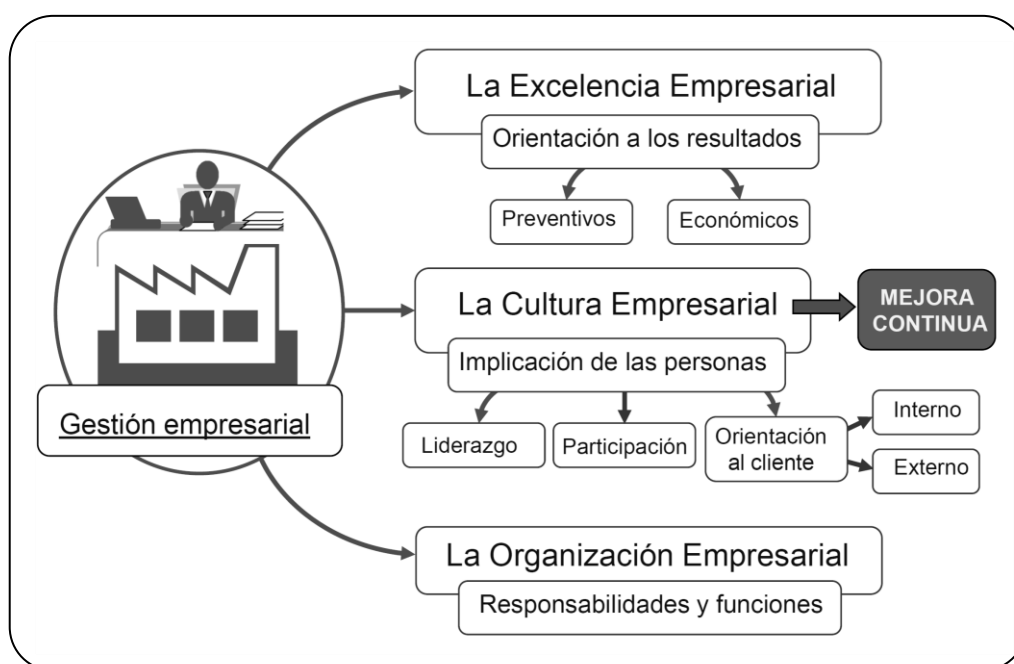


Figura 16: Esquema sobre las bases de la Gestión empresarial.

Fuente: Autor. Sobre datos de "OHSAS 18001:2007".

Asimismo, la denominada "*Excelencia Empresarial*", "*OHSAS*" la basa en el conjunto de prácticas que define como "*sobresalientes*" en la gestión de una organización y en el logro de resultados, tal como se ha recogido esquemáticamente en la figura 17.

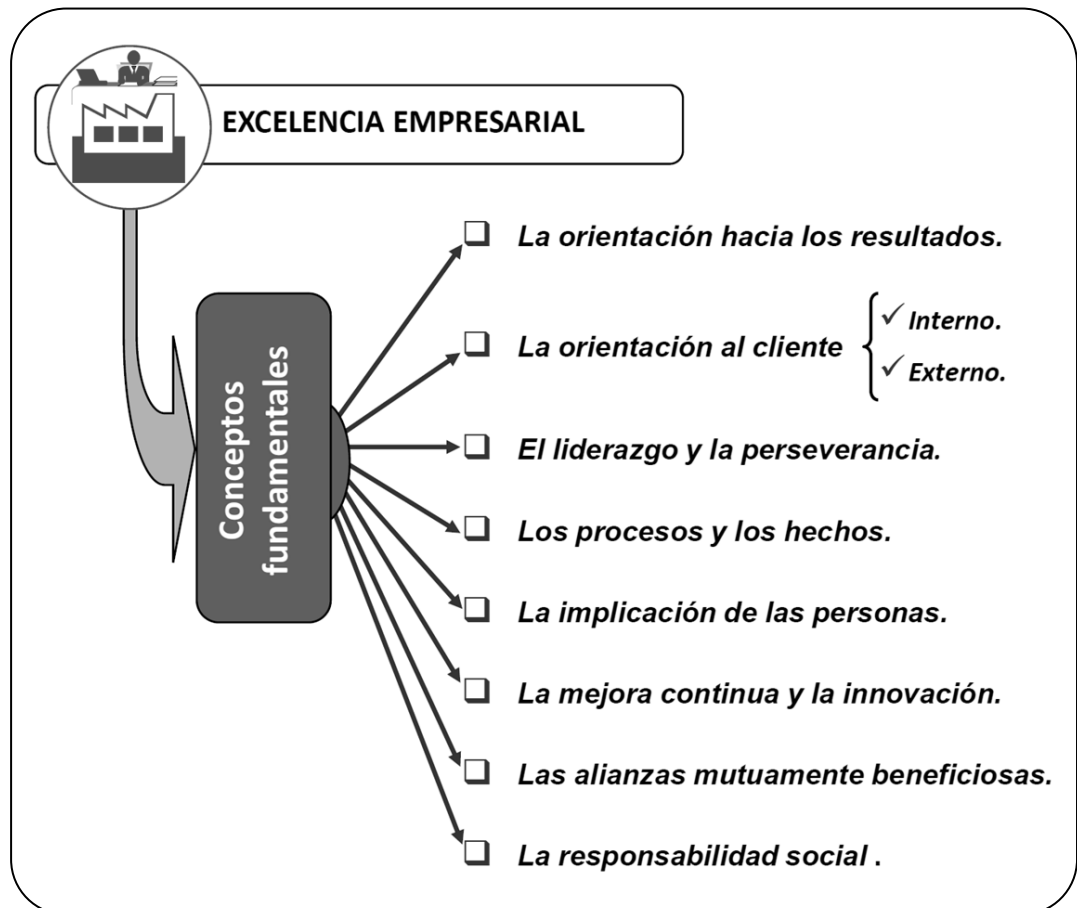


Figura 17: Esquema sobre los factores de la "*Excelencia Empresarial*".
Fuente: Autor. Sobre datos de OHSAS 18001:2007.

El sistema se basa en la metodología "*P-H-V-A*" (Planificar-Hacer-Verificar-Actuar), traducida del inglés "*P-D-V-A*" (Plan-Do-Check-Act.), cuyo enfoque se ha recogido anteriormente en la figura 14, de forma esquematizada, referida al "*Sistema de Calidad*".

Los parámetros "*P-H-V-A*" pueden definirse de la siguiente manera: (Figura 18).

- **Planificar:** Se refiere a establecer los objetivos y procesos necesarios para conseguir unos resultados de acuerdo con la "*Política de Prevención de los Riesgos Laborales*" de la organización.
- **Hacer:** Se refiere a implementar los procesos.

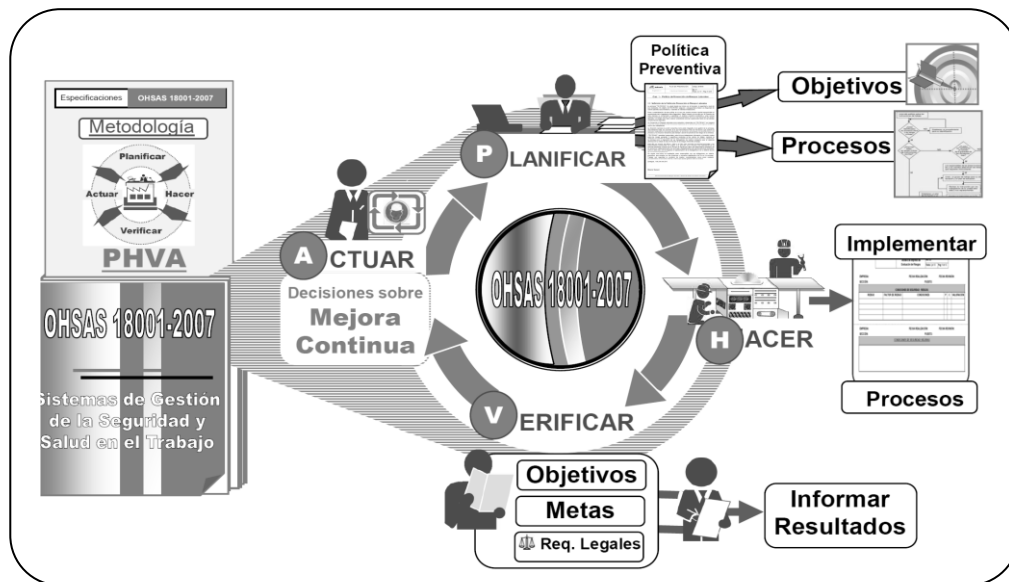


Figura 18: Parámetros "P-H-V-A".

Fuente: Autor. Sobre datos de "OHSAS 18001:2007".

- **Verificar:** Se refiere a realizar el seguimiento y la medición de los procesos respecto a la "Política de Prevención de Riesgos Laborales", los objetivos, las metas y los requisitos legales y otros requisitos, e informar sobre los resultados.
- **Actuar:** Se refiere a tomar las acciones apropiadas para mejorar continuamente el desempeño del "Sistema de Gestión Preventiva".

El sistema, que debe integrarse en el "Sistema General de Gestión de la Empresa", recoge la "Política Preventiva", la "Organización", los "Procedimientos" y las "Responsabilidades", además los "Mecanismos de Control y de Seguimiento" tanto internos como externos. En este sentido establece la forma de poder acceder a una "Certificación", sometiendo el sistema a un programa de "Auditorías Externas", realizadas por un "Organismo" convenientemente "Acreditado".

3.2.1.2. Normas "OHSAS 18.001:1999" y "OHSAS 18001:2007".

El "Estándar OHSAS 18.001:2007", es la evolución y la consolidación de la "OHSAS 18.001:1999", de manera que partiendo de la Norma "BS 8800" de la "British Standard Institution", se dirigió a complementar el "Estándar de Calidad ISO 9000", dado que este "Estándar" sólo definía la "Gestión Preventiva" y no entraba a especificar las directrices de diseño, tomando en consideración las disposiciones recogidas en la

“Norma ILO-OSH 2001” de la OIT, entre otras muchas Normas o publicaciones sobre “Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo”.

La evolución de la Norma “OHSAS 18.001:1999” a la Norma “OHSAS 18001:2007”, se tradujo en las siguientes mejoras:

- Se encuentra mejor alineada con la Norma “ISO 9000:2000 de Calidad”, así como con la Norma “ISO 14000:2004 de Medio Ambiente” y es más compatible con ambas Normas, dado que se han incorporado mejoras significativas para favorecer esta compatibilidad, entre ellas la de mantener el mismo orden de cláusulas y la mayoría de los cambios establecidos por la “ISO 14000:2004”.
- Impulsa la integración de todos los sistemas.
- Incluye conceptos de Seguridad y Salud modernos.
- Contiene elementos y definiciones mejor definidas.
- Está más orientada hacia los resultados.
- Se le da mayor énfasis a la importancia de la Salud.
- Se han añadido nuevas definiciones y las anteriores se han revisado.
- Se ha sustituido el término de “riesgo tolerable” por el de “riesgo aceptable”.
- El término accidente ha sido incluido en el término incidente.

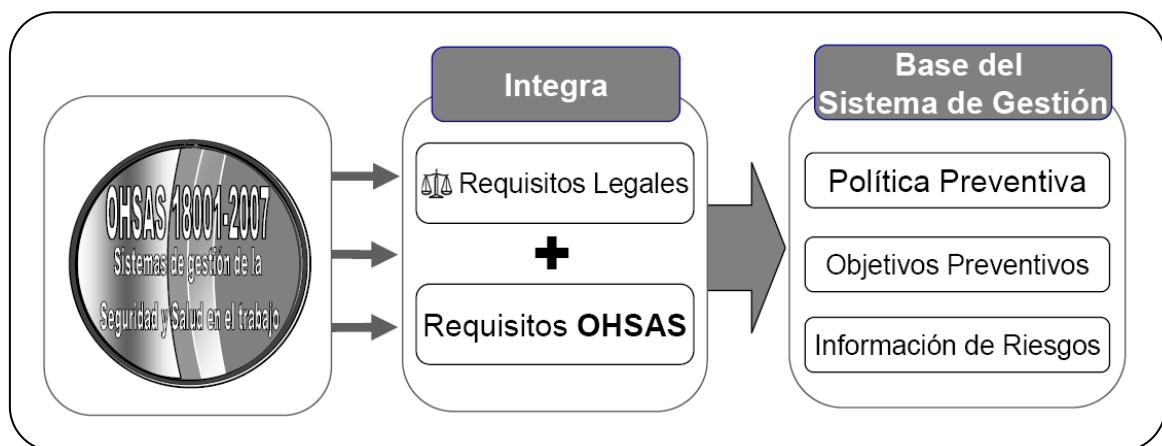


Figura 19: Esquema sobre las bases del “Sistema de Gestión Preventiva”.

Fuente: Autor. Sobre datos de “OHSAS 18001:2007”.

Otras modificaciones extraídas de los contenidos del modelo:

- El modelo completo del diagrama “P-D-C-A”, solo aparece en la introducción y no se incluyen diagramas sectoriales en el comienzo de cada uno de los capítulos.
- La definición del término “*peligro*” no hace referencia a los datos de la propiedad y a los daños del entorno del lugar de trabajo.
- Se recogen nuevos requisitos de las planificaciones de las prioridades de los controles de los riesgos.
- Se han añadido nuevos requisitos para:
 - La evaluación del cumplimiento legal.
 - La participación y consulta
 - La investigación de los accidentes.

3.2.2. Nuevo proyecto de Norma Internacional “ISO 45001:2016”.

Como se ha indicado con anterioridad, la Norma “ISO 45001:2016” responde a una postura no suficientemente explicada por “ISO”, de no dar una respuesta a una necesidad cada vez más evidente, a la que se enfrentaban la mayoría de las Entidades que han asumido en su “Sistema de Gestión” estos “Estándares”, precisando certificarse en las tres áreas de gestión, “Calidad”, “Medio Ambiente” y “Prevención de Riesgos Laborales”, siendo la exclusión de esta última una excepción. Todo ello dio lugar a la creación de un Comité de Proyecto “Ad hoc” en 2013, año en el que se inició la elaboración de esta Norma dentro de un nuevo proyecto, sobre un Plan establecido para tres años (la 1ª reunión del ISO/PC 283 se celebró en el mes de octubre de 2013). Es decir, el objetivo se centró en que fuera efectiva su publicación en el año 2016, de manera que pudiera ajustarse tanto a la Norma “ISO 9001 de Gestión de Calidad”, como a la “ISO 14001 de Gestión Medioambiental”, aprovechando al mismo tiempo que estas dos últimas Normas se encontraban en proceso de revisión y estaba prevista su publicación para el año 2015.

Desde la fecha inicial, el Comité de Proyecto ha cubierto distintas fases. Así en el último trimestre del año 2014, finalizó la elaboración del “borrador” del Proyecto de Norma Internacional-DIS, (*Draft International Standard*), posteriormente en el año 2015, se presentó el “borrador final” de la Norma Internacional-FDIS (*Final Draft International*

Standard) y por último en el último trimestre del presente año 2016, se ha dado a conocer la redacción de la nueva Norma "ISO". No obstante, el número de observaciones y comentarios que se han llevado a cabo, más de 3000 solo en relación con el anexo, han hecho que se programase una nueva reunión en Viena para el mes de febrero del año 2017, por lo que su publicación formal podría llevarse a cabo el cuarto trimestre del año 2017, aunque podría retrasarse hasta el año 2018 o incluso hasta más adelante.

Particularidades más destacables de la nueva Norma "ISO 45001:2016":

- Establece los requisitos para implementar un "sistema SySO" (Seguridad y Salud Ocupacional) como "decisión estratégica", dentro de un "entorno" en el que se producen cambios que conllevan nuevos riesgos, provocados por factores internos y externos, lo que precisa nuevas herramientas para su control. (Imagen 20).

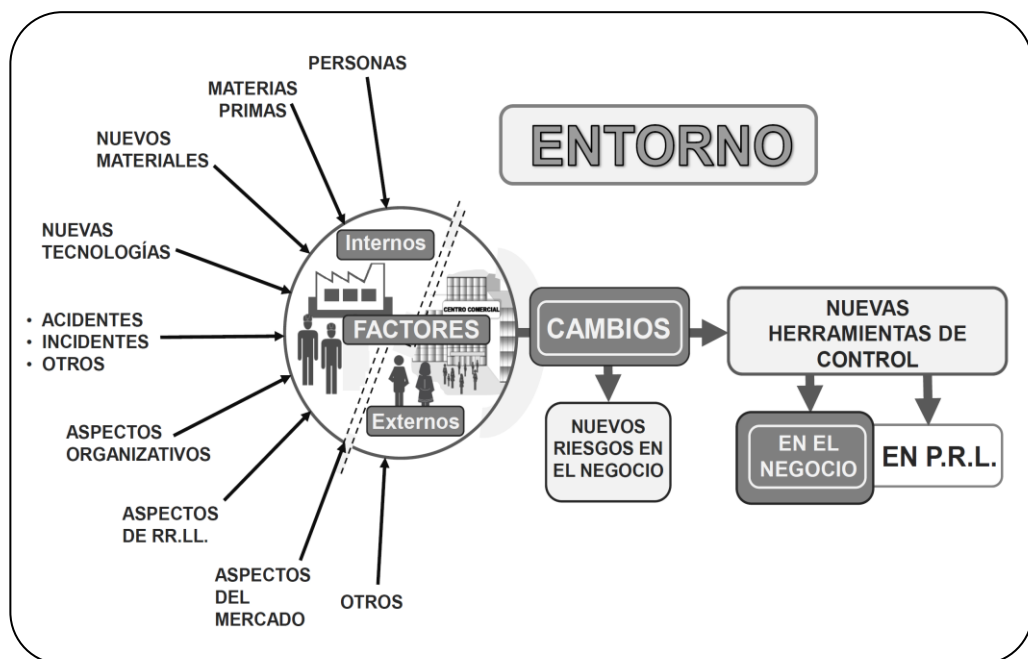


Figura 20: Esquema sobre el entorno en el que se desarrolla el "Sistema SySO".
Fuente: Autor. Sobre contenidos del borrador de la "Norma ISO 45001".

- Considera al sistema en su conjunto como una "herramienta preventiva", que debe ser capaz de evaluar los niveles de riesgos del negocio durante su desarrollo, de manera que su conocimiento y las iniciativas encaminadas a evitar o a eliminar estos niveles deben ser los pilares de la gestión, por lo que no recoge la cláusula de acción preventiva.

- Tiene la misma estructura que las Normas "ISO 9001 y 14001".
- Reafirma y avala nuevas áreas de gestión, con el propósito de conseguir una mayor compatibilidad entre los "Sistemas de Gestión".
- Tiene un mayor enfoque hacia la "Mejora Continua".
- Persigue implantar un mejor procedimiento para procesar la información.
- Hace un especial hincapié en la organización y en su contexto, y refuerza muy notablemente el papel de liderazgo de la Dirección en el "Sistema de Gestión Preventiva" (política y objetivos) y en la participación de todos los actores, particularmente de los trabajadores (en consonancia con la "ILO-OSH 2001" de la OIT) y en la implementación del "Sistema de Gestión".
- Ha contado con la participación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

3.2.3. La "Norma ILO-OSH 2001" de la OIT.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), desarrolló en el año 1998 un modelo de "Gestión Preventiva" en colaboración con la IOHA (*Internacional Ocupacional Higiene Asociación*), bajo el título:

"Ocupational Health and Safety Management Systems. Review and Analysis of international, national, and regional Systems and proposal for a new international document (Sistemas de Gestión de Salud y Seguridad Ocupacional. Examen y análisis de los sistemas internacionales, nacionales y regionales y propuesta de un nuevo documento internacional)".

Este documento se tradujo posteriormente en las "Directrices relativas a los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo ILO-OSH 2001", que fueron elaboradas sobre la base de un "enfoque amplio" y parten del efecto positivo que tiene la reducción de los peligros y de los riesgos, tanto para la productividad como para la "Organización" definida como⁸⁵¹:

"...toda compañía, negocio, firma, establecimiento, empresa, institución o asociación, o parte de los mismos, independientemente de que tenga carácter de sociedad anónima, o de que sea público o privado, con funciones y administración propias. En las organizaciones que cuenten con más de una unidad operativa, podrá definirse como organización cada una de ellas".

851- Directrices relativas a los "Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo ILO-OSH 2001". Glosario.

La nueva Norma "ILO-OSH 2001" sobre los "Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo" (SG-SST), siguiendo los principios de la OIT, se sometió al modelo de participación tripartita, por lo que sus contenidos estuvieron en consonancia con los acuerdos establecidos a nivel internacional por los representantes de los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores de los Estados miembros de la ONU, recogiendo en su documento base que⁸⁵²:

"Las recomendaciones prácticas de estas directrices se han establecido para uso de los responsables de la gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo. Dichas recomendaciones no tienen carácter obligatorio y no tienen por objeto sustituir ni las Leyes o Reglamentos nacionales ni las Normas vigentes. Su aplicación no exige Certificación".

Debe indicarse que tanto su aplicación voluntaria como la no exigencia de "Certificación", aunque no la excluye, pudieran ser unas de las causas por las que no contó en un principio con la aceptación de la "ISO". No obstante, posteriormente la "OIT-ILO" ha tenido una participación activa en el desarrollo de la "Norma OHSAS 18001:2007", participación que fue celebrada por la "OHSAS" según se recoge expresamente en este último documento y asimismo ha participado en la elaboración de la nueva Norma "ISO 45001:2016".

3.2.3.1. Objetivos.

El objetivo principal que perseguía esta Norma, fue el de configurarse como un "instrumento único y poderoso" sobre el que pudiera asentarse una "Cultura Preventiva", de carácter sostenible, dentro y fuera de las empresas. En su desarrollo, la Norma establece tres objetivos referidos a tres niveles: Un primer nivel de carácter global, un segundo nivel nacional y por último un tercer nivel organizacional.

A. Nivel Global: Globalmente las directrices tienen como objetivo, la eliminación de los efectos negativos que el trabajo puede tener sobre los trabajadores, protegiéndolos contra los peligros, eliminando las enfermedades, dolencias, accidentes e incidentes relacionados con el trabajo y por supuesto contra la muerte.

⁸⁵²- Directrices relativas a los "Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo ILO-OSH 2001". Introducción.

Como consecuencia de lo anterior, el sistema pretende ser una herramienta de aplicación voluntaria, que facilite la implantación tanto de políticas como de directrices nacionales sobre "Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud", de manera que puedan tener su extensión en la aplicación de principios y métodos de gestión adecuados dentro de las organizaciones, basados en la "Mejora Continua".

B. Nivel Nacional: Dentro del ámbito nacional se marcan las líneas que se recogen a continuación⁸⁵³.

"...las directrices deberían:

- a. Servir para crear un marco nacional para el Sistema de Gestión de la SST que de preferencia cuente con el apoyo de Leyes;*
- b. Facilitar orientación para el desarrollo de iniciativas voluntarias, a fin y efecto de reforzar el cumplimiento de los Reglamentos y Normas con vistas a la mejora continua de los resultados de la SST, y*
- c. Facilitar orientación sobre el desarrollo tanto de directrices nacionales como de directrices específicas sobre Sistemas de Gestión de la SST a fin de responder de modo apropiado a las necesidades reales de las organizaciones, de acuerdo con su tamaño y la naturaleza de sus actividades".*

C. Nivel Organizacional: Por último se definen los objetivos que se pretenden conseguir en el entorno de las organizaciones que desarrollen este modelo, para las que⁸⁵³:

"...las directrices deberían:

- a. Facilitar orientación sobre la integración de los elementos del Sistema de Gestión de la SST en la organización como un componente de las disposiciones en materia de política y de gestión, y;*
- b. Motivar a todos los miembros de la organización, y en particular a los empleadores, a los propietarios, al personal de Dirección, a los trabajadores y a sus representantes, para que apliquen los principios y métodos adecuados de gestión de la SST para la mejora continua de los resultados de la SST".*

⁸⁵³- Directrices relativas a los "Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo ILO-OSH 2001". Apartado 1 (Objetivos).

3.2.3.2. Directrices.

Al ser una Norma pensada para su aplicación tanto en el ámbito nacional como en el de las diferentes organizaciones, establece unas directrices diferentes, nacionales y específicas, referidas a cada uno de estos supuestos. Así en lo que se refiere al ámbito nacional, mantiene que debe haber una coherencia entre las iniciativas llevadas a cabo entre las iniciativas que establezcan los países y las directrices marcadas desde la OIT, con una cierta flexibilidad que permita una aplicación directa en las distintas organizaciones. El esquema propuesto por la OIT para conseguir este objetivo queda recogido en la siguiente figura 21:

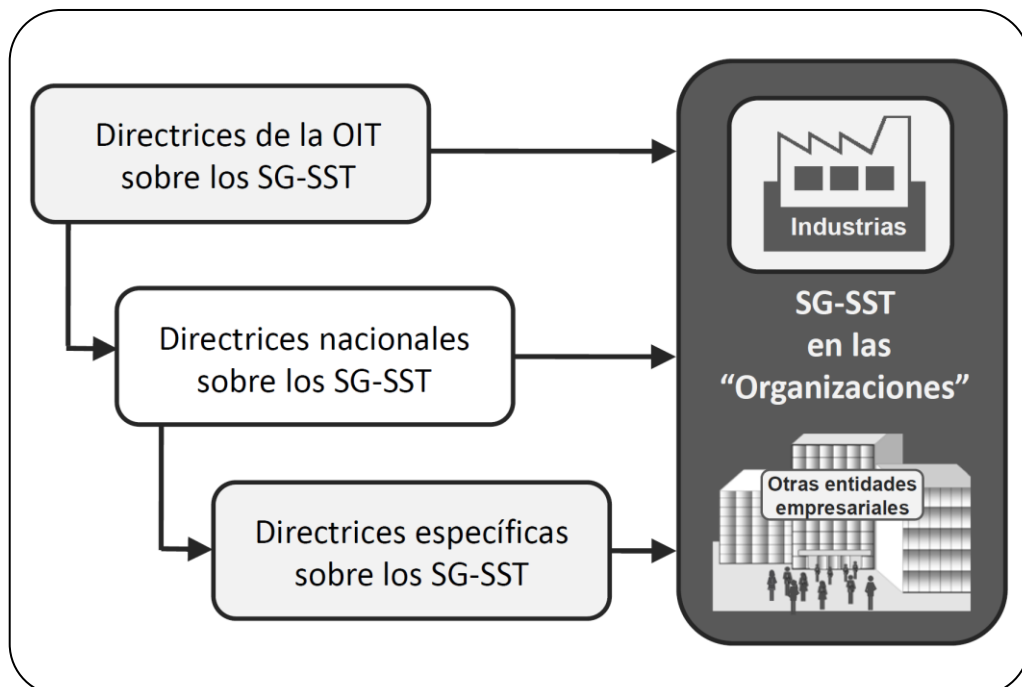


Figura 21: Esquema de la aplicación de las directrices sobre SG-SST.
Fuente: Autor. Sobre el original del Gráfico 1, recogido en la "Norma ILO-OSH 2001".

Así las directrices específicas, en sintonía con las directrices de la OIT, deberían asimismo dar respuesta a las necesidades específicas de organizaciones, de manera que los "Sistemas de Gestión" que se implanten, contengan tanto los requisitos marcados desde la OIT como los cumplimientos legales y normativos, a los que se encuentran sometidas las organizaciones en cada país. Debe tenerse en cuenta, que tanto el buen diseño del sistema como su mantenimiento son responsabilidad directa del empleador, quien además deberá ejercer un papel de liderazgo en su implementación.

3.2.3.3. Metodología.

El núcleo del funcionamiento del modelo, queda definido en un esquema en forma de hélice que, partiendo de la política preventiva, gira sobre la dirección que marca la mejora continua y tiene como eje el desarrollo de Auditorías, conteniendo al mismo tiempo los siguientes elementos principales del "Sistema de Gestión SST" dentro de la organización: (Figura 22, sobre la original recogida en la "ILO-OSH 2001").



Figura 22: Principales elementos del "Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo ILO-OSH 2001".

Fuente: Autor. Sobre el original del Gráfico 2 de la "Norma ILO-OSH 2001".

- A. La Política Preventiva.
- B. La Organización Preventiva.
- C. La Planificación Preventiva y su aplicación.
- D. La Evaluación.
- E. Las acciones dirigidas a establecer las Mejoras Necesarias.

Cuando se afronte cada uno de estos elementos básicos, que son responsabilidad del empleador, éste deberá dar "**participación a los trabajadores**" utilizando el mecanismo de la consulta, previamente a su redacción final y a su posterior difusión.

Asimismo el empleador deberá informar a los trabajadores de todo lo concerniente a la Seguridad y Salud en el Trabajo y dotarles de la formación suficiente en estos aspectos, incluidas las directrices para los casos de emergencia, facilitándoles el tiempo libre necesario para que la formación e información sean efectivas y la participación activa.

- A. La Política en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo:** Es el documento base en el que se plasman, tanto el compromiso que adquiere la empresa con la Seguridad y la Salud en el Trabajo, con el cumplimiento de las Normas y Leyes y con la participación y la consulta a los trabajadores, como las líneas fundamentales y objetivas que posteriormente darán entidad al "Sistema de Gestión". El empleador deberá poner por escrito y difundir suficientemente este documento que será sucinto y específico para cada organización y deberá estar disponible para todos

los interesados. La "*Política*" deberá ser revisada y en su caso actualizada periódicamente.

B. La Organización Preventiva: El empleador, que asume el liderazgo y la responsabilidad general del "*Sistema Preventivo*" y se obliga a rendir cuentas, establece una "*Organización Preventiva*" designando al personal encargado para el desarrollo del sistema, alguno de ellos de alto nivel pertenecientes a la Dirección, con la obligación de aplicar, examinar, evaluar e informar periódicamente el "*Sistema de Gestión*" y asimismo "*rendir cuentas*", definiendo y estableciendo sus funciones y responsabilidades y dotándoles de la autoridad necesaria, de manera que se sean elementos activos en el desarrollo y el control, y promuevan la participación.

Unido a lo anterior, el empleador deberá definir los requisitos de competencia del personal de la "*Organización Preventiva*" en todos sus niveles y facilitarles una formación adecuada y gratuita, preferentemente en horario laboral, y el acceso a la documentación necesaria en Seguridad y Salud en el Trabajo, así como el tiempo necesario durante las horas de trabajo para la realización de sus cometidos.

Por último, debe elaborarse una documentación del sistema que comprenda al menos: La "*Política Preventiva*", los "*Objetivos*", las "*Funciones*", las "*Responsabilidades*", los "*Peligros y los Riesgos*", las "*Medidas Preventivas y de Control*", las "*Normas de Cumplimiento y las Disposiciones Legales*", los "*Procedimientos*" y las "*Instrucciones de Trabajo*". Toda esta documentación debe mantenerse actualizada y encontrarse a disposición de todos los miembros de la organización, garantizando al mismo tiempo la transmisión de la información a través de la comunicación interna, entre todos los niveles y funciones.

C. La "*Planificación Preventiva*" y su aplicación: La "*Planificación Preventiva*" debería partir de un examen inicial de situación que incluya todo los aspectos legales, la "*Evaluación de los Riesgos*", la determinación de "*Controles*", etc., de manera que todo ello pueda servir de base y de referencia para posteriormente señalar unos "*Objetivos*", que deben ser específicos y medibles y estar

documentados, al tiempo que realistas y compatibles con la legislación y con los Reglamentos de aplicación.

Asimismo deben tenerse en cuenta aspectos tales como la "*Gestión del Cambio*", la preparación y respuesta respecto de situaciones de "*Emergencia*" y todo lo referente a "*Adquisiciones*" y "*Contratación*". Todo ello teniendo en cuenta la "*Mejora continua*".

D. La Evaluación: La planificación debe evaluarse periódicamente y ser examinada por la Dirección, midiéndose sus resultados. Para ello deben establecerse "*Mecanismos de Supervisión*", así como "*Sistemas de Investigación*" de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo y de su efecto en la Seguridad y la Salud. Asimismo todo el sistema debe estar sometido a un "*Ciclo de Auditorías*", como forma de llevar a cabo un análisis objetivo tanto de conjunto como pormenorizado.

E. Las acciones dirigidas a establecer las "*Mejoras Necesarias*": Todo lo anterior debe confluir en una recopilación de datos que permita establecer acciones en pro de "*Mejoras*", tanto preventivas como correctivas dentro del ciclo que se establece teniendo como objetivo la "*Mejora Continua*".

3.2.4. Diferencias y similitudes entre la Norma "*OHSAS 18001*" y la Norma "*ILO-OSH 2001*".

Si se analizan con detenimiento ambas Normas se observa, que no existen grandes diferencias en cuanto a la filosofía que las anima, ni en cuanto a los objetivos que pretenden cubrir. Sin embargo sí existen diferencias, en cuanto al enfoque que se pretende dar a la "*Gestión Preventiva*" desde cada uno de estos sistemas, algunas de las cuales se recogerán a continuación.

Al analizar ambas Normas se aprecia, que como ha podido observarse mantienen distintas estructuras, en cuanto a la configuración del esquema que sirve como núcleo a cada uno de los sistemas, aunque ambos van dirigidos a la mejora continua. No obstante la diferencia, quizás de mayor calado, si se tiene en cuenta que ha sido la

causa principal que ha provocado el distanciamiento entre ambas Normas, radica en la necesidad de "Certificación" defendida por el "entorno ISO", en tanto que desde la OIT no se aceptó este condicionante. Otra diferencia asimismo de importancia, es la que se refiere a la propia concepción del sistema y radica en que, en tanto la "ILO-OSH 2001" intenta abarcar tanto el ámbito de las organizaciones, como el de la gestión que de la Prevención de Riesgos Laborales lleven a cabo los países, la "OHSAS" no contempla este segundo aspecto.

Por otra parte la "ILO-OSH 2001" incide más en la participación de los trabajadores a través de un Comité de Seguridad y Salud en el Trabajo y el reconocimiento de sus representantes, así como en la formación gratuita y en horas de trabajo de todos los trabajadores de la empresa, en tanto que las Normas "OHSAS" si bien por una parte mantienen un planteamiento más amplio sobre la participación, de manera que además de incluir las indicaciones "ILO-OSH 2001", recogen que se consulte a las partes interesadas externas cuando sea apropiado, no establecen los condicionantes de gratuidad en cuanto a la formación, ni que ésta se imparta en horario laboral.

En cuanto a la investigación de la siniestralidad laboral se refiere, la "OHSAS" requiere la revisión de las acciones en la investigación de los accidentes, tanto preventivas como correctivas, una vez evaluado el suceso y previamente a su implantación, en tanto que este requerimiento no se encuentra incluido en las especificaciones de la "ILO-OSH 2001".

Por último merece señalarse otro aspecto referente a las Auditorías. Así por una parte la "ILO-OSH 2001", al no someter el sistema a "Certificación", plantea las Auditorías desde un punto de vista más de control interno aunque se realicen por "Entidades Externas", pero al mismo tiempo requiere que la selección de los auditores sea consultada a la representación social, en tanto las Normas "OHSAS" basan su "Certificación" en la "Conformidad del Informe de Auditoría" y solo requiere que los auditores sean imparciales y objetivos.

Observaciones:

La colaboración entre Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), ha tenido un recorrido no siempre confluyente. No obstante, en el mes de marzo del año 2013 el Consejo de Administración autorizó un

acuerdo de colaboración a título experimental, que fue firmado en el mes de agosto del mismo año, lo que permitió una presencia efectiva de la OIT en las iniciativas emprendidas por la "ISO", teniendo su traducción más inmediata en el proyecto de la nueva Norma "ISO 45001:2016".

Posteriormente, en el año 2014, se examinó la puesta en práctica de forma experimental del citado acuerdo, lo que dio origen a un informe, en el que el Consejo de Administración de la OIT adoptó la siguiente postura como "Proyecto de Decisión"⁸⁵⁴, que debería ser examinada en su posterior reunión del mes de marzo del año 2015:

" a) Decide prorrogar un año la aplicación a título experimental del Acuerdo OIT-ISO firmado el 6 de agosto 2013, tomando nota en particular de que aún se están definiendo las condiciones de colaboración en el ámbito de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo (OSH-MS), y examinar la aplicación del acuerdo en su 323ª reunión de marzo de 2015,

y b) Proporcionar orientación sobre las prioridades y los desafíos que hay que tener en cuenta para proseguir la aplicación experimental del Acuerdo OIT-ISO, y sobre elementos específicos para evaluar su eficacia."

Todo ello permite abrigar esperanzas sobre una mayor confluencia entre los "Criterios" de ambas organizaciones, que incida en un "Sistema de Gestión Preventiva" que pueda ser asumido por la mayor parte de las Entidades y por los distintos países, lo que facilitaría la necesaria homologación en este campo.

3.2.5. Otras iniciativas sobre los "Sistemas de Gestión Preventiva".

Por último y como complemento a lo recogido con anterioridad cabe decir que, además de los sistemas descritos, la necesidad de contar con herramientas de gestión en el área Preventiva-Laboral, ha provocado que fuera afrontándose el diseño de un importante número de métodos y guías relacionados con este área de gestión, por diferentes Entidades Públicas y privadas, aunque cabe indicar que la tendencia mayoritaria se centra en los dos sistemas ya tratados con anterioridad: Las "Normas OHSAS 18000" y su previsible continuidad en una futura Norma "ISO 45001:2016" y la Norma "ILO-OSH 2001" de la OIT.

⁸⁵⁴- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Consejo de Administración. 320ª Reunión. Ginebra, 13-27 de marzo de 2014. Sección Institucional. Decimocuarto punto del orden del día. Informe del Director General (Cuarto informe complementario de 30 de enero de 2014): "Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), en particular en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo". (GB.320/INS/14/4).

A continuación se recogen algunas observaciones de forma breve y resumida, sobre algunos de estos sistemas que no han sido tratados con anterioridad, debido a su interés o a su particularidad.

3.2.5.1. La Norma “UNE 81900:1996 EX”.

La Norma “UNE 81900:1996 EX” publicada el día 26 de junio del año 1996, casi inmediatamente después de la “Guía BS 8800”, constituyó en su momento un intento muy serio de aportación española, a los “Sistemas de Gestión Preventiva”. Fue creada por el CNT (*Comité Técnico de Normalización*) de AENOR (*Asociación Española de Normalización y Certificación*), bajo la denominación de:

“Prevención de Riesgos Laborales. Reglas generales para la implantación de un Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales (S.G.P.R.L.)”,

y catalogada como “*experimental*”, de ahí la extensión “EX”, que llevaba aparejada la consideración de “*prototipo*” y por lo tanto la de una aplicación de carácter provisional antes de convertirse en una Norma efectiva, y sus contenidos abarcaban todos los aspectos técnicos referidos a la “*Gestión Preventiva-Laboral*” imprimiendo un cierto carácter imperativo, por lo que se alejaba de los planteamientos de voluntariedad y/o de recomendación.

Integraba un conjunto de Normas y Guías referidas a las “*Reglas Generales para la Evaluación de los SGPRL. Proceso de Auditoría*” (UNE 81901:1996 EX), las “*Reglas generales para la Evaluación de un SGPRL. Criterios para la cualificación de los auditores de Prevención*” (PNE 81903:1997 EX), las “*Reglas Generales para la evaluación de los SGPRL. Gestión de los programas de Auditorías*” (UNE 81904:1997 EX) y la “*Guía para la implantación de un SGPRL*” (UNE 81905:1997 EX), además de una Norma dedicada al “*Vocabulario*” (UNE 81902:1996 EX).

Como puede apreciarse, la Norma hacía particularmente hincapié en los aspectos referidos a las Auditorías, desde su carácter sistemático y la necesidad de llevar a cabo un análisis minucioso, que fuera dirigido a detectar tanto los fallos como los aciertos del funcionamiento del sistema, hasta la idoneidad del marco en el que podría moverse la organización y el nivel de cumplimiento de la normativa en vigor.

Concluido el borrador, fue propuesto para su adopción como "Norma Europea" por el CEN⁸⁵⁵ (*Centro Europeo de Normalización*). Sin embargo dado que entre sus condicionantes se reflejaba la necesidad de "Certificación", la propuesta fue rechazada por los Estados miembros, lo que provocó que en el mes de junio del año 2004 AENOR decidiera su anulación. Sin embargo parte de sus contenidos han servido para complementar o enriquecer otras normas, dado que AENOR tiene asumida la representatividad de España ante los Organismos Europeos (CEN, CENELEC⁸⁵⁶ y ETSI⁸⁵⁷), así como ante otros de carácter internacional (ISO e IEC⁸⁵⁸).

3.2.5.2. El modelo de "Gestión Preventiva Du Pont".

Se trata de un "Modelo de Gestión" creado por la empresa multinacional norteamericana Du Pont (*E. I. du Pont de Nemours and Co.*) que, teniendo en cuenta los "Criterios de Excelencia", fue introducido en todas sus instalaciones, para posteriormente, debido al éxito alcanzado, ser comercializado a través de una consultora creada al efecto, conocida bajo las siglas SEMS (*DuPont de Nemours, Safety and Environmental Management Services*), actualmente DuPont Safety Resources.

La principal premisa sobre la que se asienta la filosofía de este método, es la consideración de que todos los accidentes son evitables y por lo tanto cuando ocurren representan una quiebra en el "Sistema de Gestión Preventiva". Asimismo este planteamiento afecta a todo el "Sistema de Gestión", de manera que la empresa se compromete a no crear ningún producto, que no pueda fabricarse, usarse o eliminarse con seguridad ("...*si no lo podemos hacer de forma segura, no lo haremos.*"), lo que representa en sí mismo un principio de absoluta integración de los tres "Sistemas de Gestión" ("Calidad", "Prevención de Riesgos Laborales" y "Medio Ambiente"), que afecta no solo a la Dirección, sino que trasciende a todos y cada uno de los miembros que componen la empresa. Para ello el sistema define 10 principios fundamentales⁸⁵⁹:

1º. Todos los accidentes y todas las enfermedades profesionales "se pueden evitar".

2º. La "Seguridad" es responsabilidad de la Dirección. Cada nivel de mando es

855- CEN (*Comité Européen de Normalisation*): Organismo europeo dedicado a fomentar el desarrollo coherente de un sistema europeo de normalización, compuesto por 30 Miembros Nacionales que trabajan juntos para desarrollar Normas Europeas (ENs).

856- CENELEC (*Comité Européen de Normalisation Electrotechnique*): Comité responsable de la estandarización en Europa en las áreas de ingeniería eléctrica.

857- ETSI (*European Telecommunications Standards Institute*): Junto con el CENELEC lleva a cabo la definición de estándares globalmente aplicables para las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones.

858- IEC (*International Electrotechnical Commission*): Organismo que se encarga de establecer Normas Internacionales y Evaluaciones de la Conformidad para todas las tecnologías eléctricas, electrónicas y relacionadas.

859- Extraídos de los contenidos del documento "Programa Intersectorial para la Difusión de la Cultura Preventiva. Convocatoria

"*responsable de la Seguridad*" dentro de sus funciones. Cada elemento de la línea es "*responsable*" frente a su superior inmediato.

- 3º. Trabajar con "*Seguridad*" es condición de empleo. Cada empleado debe asumir su parte de "*responsabilidad*" en la seguridad.
- 4º. La "*formación*" y el "*adiestramiento*" constituyen un elemento esencial para la existencia de puestos de trabajo seguros.
- 5º. Deben realizarse "*Auditorías de Seguridad*".
- 6º. Todas las exposiciones pueden ser "*controladas*" y todas las deficiencias pueden ser "*evitadas*".
- 7º. Es esencial "*investigar*" todas las operaciones inseguras y todos los incidentes capaces de producir lesiones, así como todos los accidentes con lesión.
- 8º. La "*Seguridad fuera del Trabajo*" es tan importante como la Seguridad en el Trabajo.
- 9º. Un buen nivel de "*Seguridad*" es económicamente "*rentable*".
- 10º. Las "*personas*" son el elemento clave para el éxito de un programa de Prevención de Riesgos Laborales.

Estos principios quedan arropados por los siguientes 12 elementos que deben garantizar la eficacia del sistema:

- 1º. El "*compromiso de la Dirección*", que debe ser fuerte y sus actuaciones debe servir de modelo y de referencia al resto de la organización.
- 2º. La integración de la "*Seguridad*" en toda la organización.
- 3º. La definición de "*responsabilidades*" en toda la línea organizativa, que podrían dar lugar a "*sanciones*".
- 4º. El funcionamiento "*efectivo*" de una filosofía de seguridad.
- 5º. La "*ambición*" en el establecimiento de los objetivos y de las metas.
- 6º. El establecimiento de "*Estándares elevados*" de actuación.
- 7º. La existencia de "*Especialistas en Seguridad de Soporte*".

- 8º. Una “*motivación*” que debe ser progresiva.
- 9º. Una “*comunicación*” que debe ser bidireccional y efectiva.
- 10º. La “*formación continua*”.
- 11º. Una “*investigación*” meticulosa, detallada y pormenorizada de los accidentes e incidentes.
- 12º. La implantación de “*Auditorías, Evaluaciones y Análisis efectivos*”.

Como puede observarse, la filosofía del sistema es del más alto nivel y se asienta en el establecimiento de un compromiso, que debe ser real y demostrado, de forma que partiendo de la definición y el diseño de la “*Política de Seguridad y Salud*”, tenga su desarrollo a través de una motivación que debe ser progresiva, la efectividad de la comunicación en todas las direcciones, el análisis y la investigación pormenorizada de cada uno de los accidentes e incidentes ocurridos en la empresa, cuyos resultados queden recogidos en el respectivo informe, aunque debe indicarse que los accidentes sin baja no se contabilizan, el desarrollo de Auditorías con una efectividad demostrada, la fijación de metas y objetivos con unos estándares al más alto nivel y el establecimiento de responsabilidades en toda la línea de producción y de mando.

3.2.5.3. El modelo de “*Control Total de Pérdidas de Frank E. Bird*”.

El “*Sistema de Gestión*” a través del “*Control Total de Pérdidas*”, pionero entre los “*Sistemas de Gestión Preventiva*”, fue desarrollado por el ILCI de Georgia (EE.UU.) (*International Loss Control Institute*) en el año 1974, a raíz de las investigaciones llevadas a cabo por Frank E. Bird, que como elemento más significativo tuvieron su traducción en la conocida “*Pirámide de Bird*”⁸⁶⁰.

Se trata de un método que busca integrar en la gestión, el análisis de las causas básicas de las eventuales pérdidas, que podrían derivarse por todos los conceptos posibles (instalaciones, Medio Ambiente, productos, materiales, maquinaria, etc.), considerando globalmente los accidentes como una de las pérdidas específicas, y que tiene como objetivo final, que las actuaciones que se establezcan posteriormente, como consecuencia de este análisis, sean asumidas por toda la estructura de la organización.

860- La “*Pirámide de Bird*”, se recogerá más adelante en el punto 3.1.1.2 del siguiente capítulo 12.

El método a seguir se asienta sobre un principio fundamental, el de que la prevención debe basarse en el estudio y conocimiento de estas causas básicas, que deben primar en la toma de decisiones por encima de las causas inmediatas, cuyo análisis se centra en cinco niveles definidos de mayor a mayor: Falta de control, causas básicas, causas inmediatas, accidente y pérdidas, de manera que se pasa de un nivel al otro superior a través de la pregunta de "¿por qué?" ocurrieron, que generalmente se inicia a través de la identificación de la pérdida.

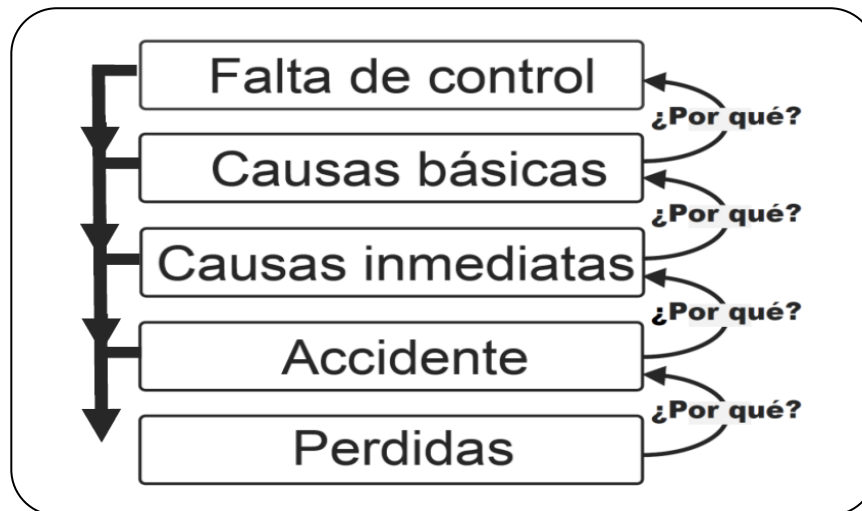


Figura 23: Esquema sobre las fases del análisis de la causalidad.

Fuente: Autor. Sobre el modelo de causalidad de pérdidas.

La dinámica de aplicación se asienta sobre el desarrollo de los siguientes elementos:

- El liderazgo y la administración.
- El entrenamiento del equipo directivo y del personal en riesgo.
- La detección de los riesgos.
- El análisis de los procesos.
- La investigación de los accidentes.
- La preparación ante las emergencias.
- Las Normas y los Reglamentos.
- La protección del personal expuesto.
- Los controles de Salud.
- Las comunicaciones y la promoción.
- La contratación del personal
- El control logístico.

Es por tanto y en definitiva un complejo sistema de análisis, cuyos resultados deben marcar las líneas a seguir en todas las fases de la gestión. Sin embargo esta complejidad hace que repercuta en muchos casos en su operatividad, particularmente cuando se trata de establecer este método en el ámbito de las PYME's, por lo que su aplicación, al menos de forma general, ha ido dejando paso a otros sistemas. Sin embargo muchos de sus postulados y fundamentos, continúan estando presentes en la mayoría de los estudios e investigaciones que se llevan a cabo sobre la siniestralidad laboral.

3.2.5.4. El modelo de “Gestión NOSA 5 Estrellas”.

La NOSA (*National Occupational Safety Association*) es una Entidad creada por el Gobierno de la República Sudafricana en el año 1951, con el objetivo de reducir en lo posible las lesiones en los lugares de trabajo, que habían llegado a alcanzar unos altos niveles tanto en número como en letalidad en ese país.

Fruto de esta iniciativa, NOSA llevó a cabo el desarrollo de un sistema pionero en su momento y aún hoy utilizado por diferentes empresas en distintos países, estructurado en cinco secciones y 72 elementos, insertados en las tareas diarias que realiza el trabajador e implementados a través de programas específicos, que tienen por objeto la identificación de los puntos fuertes y débiles y la administración de los riesgos que pueden afectar tanto a las personas, como a los equipos, a las instalaciones o al entorno en el que se desarrolla la actividad y que se encuentran identificados en cinco diferentes secciones:

- 1ª. Orden y limpieza en los edificios.
- 2ª. Protección mecánica, eléctrica y personal.
- 3ª. Prevención y protección contra incendios.
- 4ª. Registro e investigación de accidentes.
- 5ª. Organización de la Seguridad y la Salud.

Por otra parte, el sistema se basa en la aplicación de un proceso de seis pasos, conocido bajo las siglas "ISSMEC" y definido por la propia NOSA:

- I** (Identify): Identificar las posibles causas de accidentes.
- S** (Stablish): Establecer "Estándares".
- S** (Stablish): Establecer responsables y formas de medición.
- M** (Measure): Medir el desempeño de acuerdo a los "Estándares".
- E** (Evaluate): Evaluar el cumplimiento con los "Estándares".
- C** (Correct): Corregir deficiencias y fallos.

A todo ello se une un conjunto de estudios, inspecciones, exámenes, investigaciones y Auditorías, llevadas a cabo con una periodicidad regular establecida, que para NOSA representan una fuente de información mucho más importante que las tasas de siniestralidad. No obstante, el sistema toma en consideración una herramienta conocida bajo las siglas DIIR (*Disabling Injury Incidence Rate*), en español: Tasa de incidencia de lesiones incapacitantes, a través de la cual se lleva a cabo una medición entre las horas/hombre trabajadas y las lesiones y/o el número de enfermedades producidas, en relación con el número de empleados. Todo ello dirigido a identificar los puntos débiles sobre las deben centrarse las intervenciones y a establecer las prioridades futuras de actuación, así como a valorar los progresos conseguidos a través de los correspondientes análisis comparativos.

Por último debe indicarse que este método, que ha sido aplicado especialmente por las empresas mineras y sus contratistas, tiene como su punto más identificativo la evaluación externa, a través de Auditorías independientes efectuadas anualmente por NOSA, por medio de las cuales se concede a la "Entidad Evaluada" una valoración de una a cinco "Estrellas", en función de la calidad del sistema implantado y de los niveles de siniestralidad laboral alcanzados, de manera que "una estrella" corresponde a una "posición débil", en tanto que la calificación de "cinco estrellas" conlleva la acreditación de los "más altos Estándares de Seguridad".

3.2.5.5. La Guía "BS 8800:1996".

La BSI (*British Standards Institution*), ya mencionada con anterioridad en diferentes puntos, desarrolló en el año 1996 una Guía bajo el título "*Guide to occupational health and safety management systems*" (*BS 8800:1996*), en español: Guía de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo, que con un carácter de recomendación, iba dirigida especialmente buscar la conciliación de los "Sistemas de Gestión Preventiva" adoptados, con la Norma "ISO 14001 de Medio Ambiente" que en ese momento se encontraba en la fase de redacción.

Para ello, la "BS 8800:1996" recoge y desarrolla seis principios, considerados fundamentales, que deberían estar contemplados en los "Sistemas de Gestión Preventiva":

1. La Política de Seguridad y Salud en el Trabajo.
2. La Organización.
3. La Planificación e Implantación.
4. El Desempeño de Medidas.
5. Las Auditorías.
6. La Revisión Periódica.

Asimismo recoge la necesidad de que las organizaciones lleven a cabo una revisión de los requerimientos, sobre los se encuentra basado su "Sistema de Gestión Preventiva".

Por lo tanto, como se desprende de lo recogido con anterioridad, el objetivo principal de la "BS 8800:1996", destinada a las organizaciones que decidieran incorporar la Norma "ISO 14001", era el de conseguir que su "Sistema de Gestión Preventiva" pudiera ser compatible con esta nueva norma.

3.2.5.6. Las iniciativas de la Unión Europea.

La primera iniciativa llevada a cabo desde la Unión Europea, fue la de encargar a un Comité Consultivo creado "ad hoc", un estudio sobre las condiciones que deberían soportar los "Sistemas de Gestión Preventiva". Los trabajos de este Comité concluyeron con la redacción del "Documento 0135/04/99", publicado en el año 1999 bajo el título "European guidelines on the successful organisation of safety and health protection for

workers at work (Safety and health management systems)", en el que se recogieron el siguiente conjunto de condiciones básicas que debían cumplir los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud:

- La implantación del sistema debe ser voluntaria.
- Deben tenerse cuenta las especiales circunstancias que afectan a las PYME's.
- Los procedimientos de evaluación no deberán requerir que las Auditorías sean obligatorias.
- Los sistemas no deben perseguir objetivos de "Certificación".
- La inversión necesaria para cubrir los objetivos debe ser económicamente justificable.
- El sistema debe incluir requisitos que fomenten el desarrollo y a la mejora de las actitudes, para el cumplimiento y la cooperación con la legislación y el ordenamiento en la Seguridad y Salud.
- Los sistemas deben recoger la incorporación de los trabajadores o en su caso de sus representantes, en el diseño, implementación y evaluación del "Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud".

Como puede observarse, estos condicionantes que se encontraban en línea con los recogidos por la OIT, entraban al mismo tiempo en colisión con los que se pretendía establecer desde el "foro ISO", por lo que el distanciamiento fue evidente. Asimismo, ésta fue una de las circunstancias por la que la Norma española "UNE 81900 EX", no fue aceptada para su homologación como Norma CEN en el entorno europeo.

Debe tenerse en cuenta que la Unión Europea ha centrado la mayor parte de sus Recomendaciones, en cuanto a la "Gestión de Seguridad y Salud" se refiere, en la Norma "ILO-OSH 2001" (OIT) así como en el modelo "EFQM", que dedica un apartado muy importante a este área de gestión. No obstante, con el tiempo y como ya ha quedado recogido con anterioridad, la postura mantenida por la OIT ha ido suavizándose, hasta el extremo de que presta su colaboración al nuevo proyecto de Norma "ISO 45001:2016", si bien a través de un acuerdo provisional y sometido a revisiones periódicas, por lo que es previsible que la Unión Europea, que siempre ha estado alineada con los requerimientos marcados desde la OIT, pueda modificar su posición en el mismo sentido.

Por último debe indicarse que la Unión Europea ha mantenido, según se desprende de su trayectoria, una especial preocupación por la Seguridad y Salud y por la forma en la que debe gestionarse, lo que se ha traducido en numerosos documentos, varios de los cuales han quedado recogidos a lo largo de este trabajo. Esta preocupación ha quedado reflejada más recientemente, a través de la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, con la publicación en el año 2012 de una Guía práctica, bajo el título: "*Liderazgo en la gestión de la prevención en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*".

En esta guía, junto a la descripción de un conjunto de planteamientos, dirigidos a justificar la necesidad de garantizar la Seguridad y la Salud en el Trabajo y a describir los beneficios derivados de unas adecuadas condiciones de Seguridad y Salud, se recogen las líneas que deben marcar el enfoque preventivo de los directivos, incluyendo una autoevaluación del liderazgo en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como buen número de recursos e informaciones adicionales, todos ellos relacionados con la "*Gestión Preventiva*".

3.2.5.7. Otros sistemas.

Debe indicarse que, aunque la tendencia mayoritaria se centra en dos sistemas: Las Normas "*OHSAS 18000*" y su previsible continuidad en una futura Norma "*ISO 45001:2016*" y la Norma "*ILO-OSH 2001*" de la OIT, en la actualidad junto con alguno de los ya descritos, coexisten diversas "*Guías Técnicas*" así como otros "*Sistemas de Gestión*", unos de los cuales tienden a permanecer debido a su alto nivel de calidad, a su grado de implantación en distintas áreas geográficas, o a su especialización en sectores o actividades concretas, entre otros muchos factores, en tanto que otros van dejando paso a los más ampliamente aceptados, debido a su mayor reconocimiento, a la facilidad de su implantación o siguiendo necesidades centradas en la conveniencia de una homologación internacional.

No obstante, todos ellos parecen tener características comunes, referidas a un claro establecimiento de una "*Política Preventiva*", a la definición y control de los puntos débiles de los procedimientos establecidos y a la necesidad de la participación e implantación de una verdadera "*Cultura Preventiva*", todo ello centrado en la permanente búsqueda de la "*Mejora Continua*" en el desarrollo de la gestión.

Como complemento a todo lo anterior, a continuación se recoge la tabla 14, en la que unidos a algunos de los ya descritos se incluyen otros sistemas⁸⁶¹, solo a modo de ejemplo de la entidad y diversidad del impulso de las iniciativas relacionadas con la "Gestión Preventiva" a lo largo del tiempo, sin intención de infravalorar ninguna otra de las muchas opciones que, asimismo, han ido desarrollándose en distintos ámbitos⁸⁶², tanto nacionales como en los entornos de diferentes empresas:

- OTROS SISTEMAS Y DOCUMENTOS DE GESTIÓN PREVENTIVA -				
	ORIGEN	RESPONSABLE	REFERENCIA / FECHA	DENOMINACIÓN
1.	Australia / Nueva Zelanda	Standards Australia. Standards New Zealand.	AS/ NZS 4804:1997	Occupational health and safety management systems General guidelines on principles, systems and supporting techniques.
2.	Australia, región de Victoria	Health and Safety Organisation (HSO), Victoria.	Safety Map	Safety Management Achievement Program (Safety MAP).
3.	Australia/ Nueva Zelanda	Joint Technical Committee SF-001, Occupational Health and Safety Management.	AS / NZS 4801: 2001	Occupational health and safety management systems - Specification with guidance for use.
4.	Brasil	Ministerio de Trabajo.	NR - 9 (PPRA)	Programa de Prevención de Riesgos Ambientales.
5.	Chile	Asociación Chilena de Seguridad (ACHS).	GPS-ACHS 2011	Sistema de Gestión Preventiva GPS-ACHS.
6.	Corea	Ministerio de Trabajo, República de Corea.	1998	Leyes laborales de Corea. Decreto de Seguridad y Salud, Capítulo II, Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud.
7.	EEUU	American Industrial Hygiene Association.	AIHA OHSMS 96/3/26	Occupational Health and Safety Management System: An AIHA Guidance Document.
8.	EEUU	Chemical Manufacturers Association.	Responsible Care: A	Resource Guide for the Employee Health and Safety Code of Management Practice.
9.	EEUU	Occupational Safety and Health Administration.	Federal Register, 4/12/88	Voluntary Protection Programs.
10.	EEUU	Occupational Safety and Health Administration.	1910.700	Draft Proposed Safety and Health Program Standard.
11.	EEUU	California Department of Labor and Industrial Relations, OSHA California.	Tomo 12, apartado 8, parte 2, capítulo 60-2	General Safety and Health Requirements: Safety and Health Programs.
12.	España	Novotec Consultores	TH&SM	Total Health & Safety Management.
13.	Holanda	Nederlands Normalisatie Instituut.	NPR 5001	Informe técnico holandés: Guía para el Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo.

Continúa
↓

Tabla 14: Relación de otros Sistemas de Gestión Preventiva, así como de guías técnicas, emitidas por distintas organizaciones y países.

Fuentes: Autor. Sobre IOHA. (http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/app_a.htm).
Artículo de Juan Carlos Rubio Romero, y otras fuentes oficiales de diferentes países.

861- Los contenidos de la Tabla 14 se han extraído de la IOHA. (http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/app_a.htm), del artículo "Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo-¿certificables o no certificables? directrices de la OIT VS Norma OHSAS 18001" de Juan Carlos Rubio Romero, Profesor de Seguridad Industrial de la E.T.S.I.I. Universidad de Málaga, así como de informaciones oficiales de diferentes países.

862- Para una información más amplia sobre estos sistemas puede consultarse el artículo redactado por Juan Carlos Rubio Romero, Profesor de Seguridad Industrial de la E.T.S.I.I. Universidad de Málaga "Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo-¿certificables o no certificables? directrices de la OIT VS Norma OHSAS 18001", publicado en el año 2001 en la página Web del INSHT: (http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSHT/2001/14/seccionJurTextCompl.pdf.)

11. SISTEMAS DE GESTIÓN: MODELOS DE "GESTIÓN PREVENTIVA"

- OTROS SISTEMAS Y DOCUMENTOS DE GESTIÓN PREVENTIVA - (Continuación)				
	ORIGEN	RESPONSABLE	REFERENCIA / FECHA	DENOMINACIÓN
14.	India	Ministerio de Trabajo.	Sección 41F del Decreto de Fábricas de 1948, revisado en 1988.	-----
15.	Internacional	Oil Industry International Exploration and Production Forum (E&P Forum).	Informe 6.36/210	Guidelines for the Development and Application of Health, Safety and Environmental Management Systems.
16.	Internacional	ISO / Comité técnico 67, Subcomité 6, Grupo de trabajo 1.	ISO/WD 14 690, N46 rev.2	Petroleum and natura gas industries - Health, Safety and Environmental Management Systems.
17.	Irlanda	National Standards Authority of Ireland.	OH and S	Draft Standard for Code of Practice for and Occupational Health and Safety (OH and S) Management System 11.
18.	Jamaica	Jamaica Bureau of Standards.	Borrador OH&S 1-2	Draft Jamaican Standard Guidelines for Occupational Health and Safety Management Systems General Guidelines on Principles, Systems and Supporting Techniques.
19.	Japón	Japan Industrial Safety & Health Association.	Marzo de 1997.	Sistema de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (OHS-MS): directrices JISHA.
20.	México	Secretaría del Trabajo de Previsión Social (STPS).	PASST	Programa de Autogestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.
21.	Noruega	Norges Standardisengsforbund	96/402803 27 de agosto de 1996	Propuesta noruega: Principios de gestión para la mejora de la calidad de productos y servicios, de la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y del Medio Ambiente.
22.	Polonia	Programa PHARE de la Inspección Laboral del Estado Polaco.	Programa de Protección del Trabajador PL 9407 Noviembre 1996	Gestión de la Seguridad y la Salud en la PYME: Las mejores prácticas de la UE en Gestión SST en la PYME. Formas en las que la Inspección Laboral puede contribuir a la Prevención del Riesgo.
23.	Reino Unido	Asociación de Industrias Químicas.	Tercera Edición, 1998	Sistema de Gestión del Cuidado Responsable.
24.	Uruguay	Instituto Uruguayo de Normas Técnicas (UNIT).	Norma Guía UNIT 100:1999	Prevención de riesgos laborales. Reglas generales para la implantación de un Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales (S.G.P.R.L.).

Tabla 14 (Continuación): Relación de otros Sistemas de Gestión Preventiva, así como de guías técnicas, emitidas por distintas organizaciones y países.

Fuentes: Autor. Sobre IOHA. (http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/app_a.htm).
Artículo de Juan Carlos Rubio Romero, y otras fuentes oficiales de diferentes países.

Capítulo 12.

ANÁLISIS SOBRE LA “GESTIÓN PREVENTIVA” DE LOS RIESGOS LABORALES

Capítulo 12.

ANÁLISIS SOBRE LA “GESTIÓN PREVENTIVA” DE LOS RIESGOS LABORALES

La “*Gestión de la Prevención de los Riesgos Laborales*” debe seguir unos “*Criterios*” básicos, que permitan una actuación completa y coordinada de todos los aspectos que tienen que ver con la Salud de los Trabajadores y que están relacionados con la actividad laboral. Por lo tanto cuando una organización afronta el diseño de un “*Sistema de Gestión*” en este terreno, el objetivo esencial debe ir dirigido a desarrollar e implementar su política preventiva y a gestionar sus propios riesgos, con el objetivo de conseguir los mayores niveles de Seguridad y de Salud en el Trabajo.

De esta manera, un “*Sistema de Gestión*” bien proyectado e implantado, trae consigo la ordenación de las actividades y el diseño y la estructuración de unos procedimientos suficientemente definidos e insertados en la actividad de la empresa, lo que hace que se deriven unos efectos muy positivos tanto inmediatos como a medio plazo.

1. Definición de la “Gestión Preventiva” de los Riesgos Laborales.

Atendiendo a los “*Criterios*” básicos de “*Calidad*”, se podría definir la “*Gestión Preventiva de los Riesgos Laborales*”, como⁸⁶³:

“Aquella que, una vez perfilado el proyecto preventivo, concretados y definidos los objetivos que tienen que ver con el mantenimiento de la Salud de los Trabajadores, y establecidas las actuaciones dirigidas a evitar los daños derivados del trabajo, consiga los mejores resultados posibles, con los menores costes económicos y sociales, y los mayores niveles de eficacia y de eficiencia”.

No obstante debe tenerse en cuenta, que la posible alteración de la Salud derivada del medio laboral, es la consecuencia directa de la exposición del trabajador a una serie de riesgos “*no controlados*”, que tienen la potencialidad de producir un daño, por lo que el establecimiento de medidas encaminadas a identificar y controlar estos riesgos, deben ser la base de una buena “*Gestión Preventiva*”.

Por otra parte debe tenerse en cuenta, que de cualquier suceso luctuoso que provoque un daño para la Salud del trabajador, es decir, cuando se "actualizan los riesgos", el hecho siempre va a ir acompañado de un conjunto de incapacidades y/o de pérdidas, a veces la muerte, todo ello derivado directamente de este suceso, por lo que es en todo ello en lo que deberá centrarse de manera particular la "Gestión Preventiva". (Figura 24).

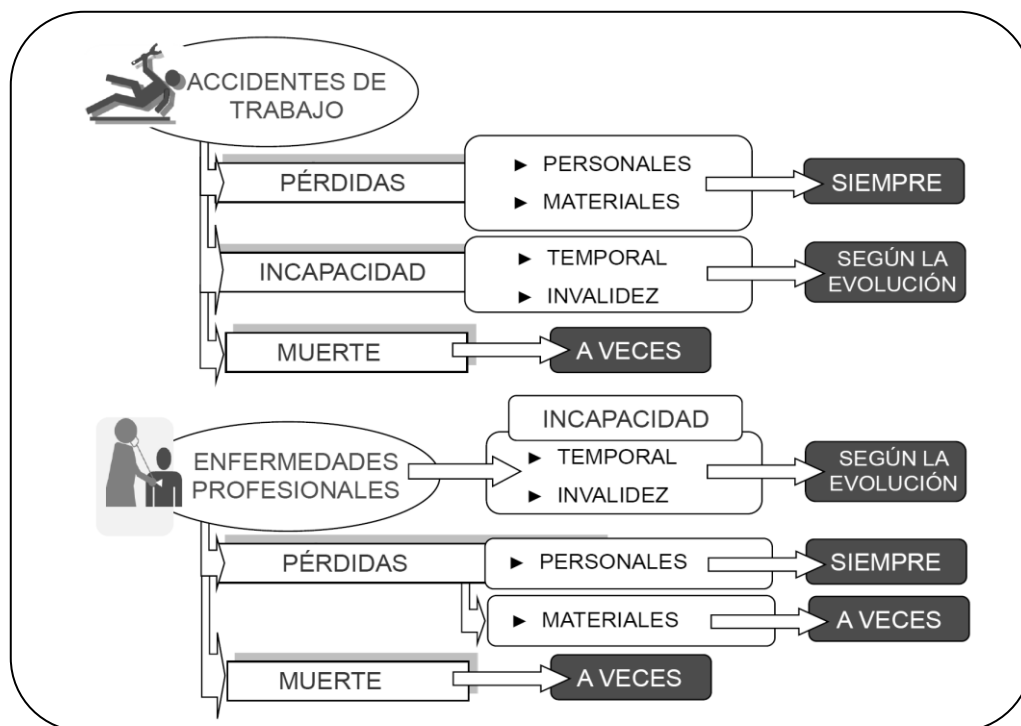


Figura 24: Consecuencias que se derivan de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.
Fuente: Autor.

Asimismo, el "Sistema de Gestión" deberá ser capaz de atender a la prevención de otro grupo de factores de riesgo, convenientemente identificados y evaluados, que potencialmente pueden alterar la Salud de los Trabajadores, con una incidencia directa además en el ambiente laboral y en la productividad, tales como los ergonómicos y los psicosociales.

2. El Sistema de "Gestión Preventiva" en España: El "Plan de Prevención".

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que las empresas deberán contar con un "Plan de Prevención" que, partiendo de la "Evaluación de los Riesgos", debe formar parte de su sistema general de gestión de forma integrada. Este Plan incorpora

todos los "Criterios" de un "Sistema de Gestión", tal como puede observarse a continuación, dado que la Ley establece que deberá incluir⁸⁶⁴:

"... la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan".

Así, una vez diseñado e implantado el "Sistema de Gestión Preventiva" en la empresa, atendiendo a los contenidos de la Ley y a los requisitos establecidos en los modelos de gestión incluidos en el anterior capítulo 11, basados en "Criterios de Calidad", el desarrollo del proceso de Planificación Preventiva para un período determinado de tiempo, que la legislación establece en un año⁸⁶⁵, debería seguir, en líneas generales, los seis pasos del recorrido que se indica a continuación en la figura 25:

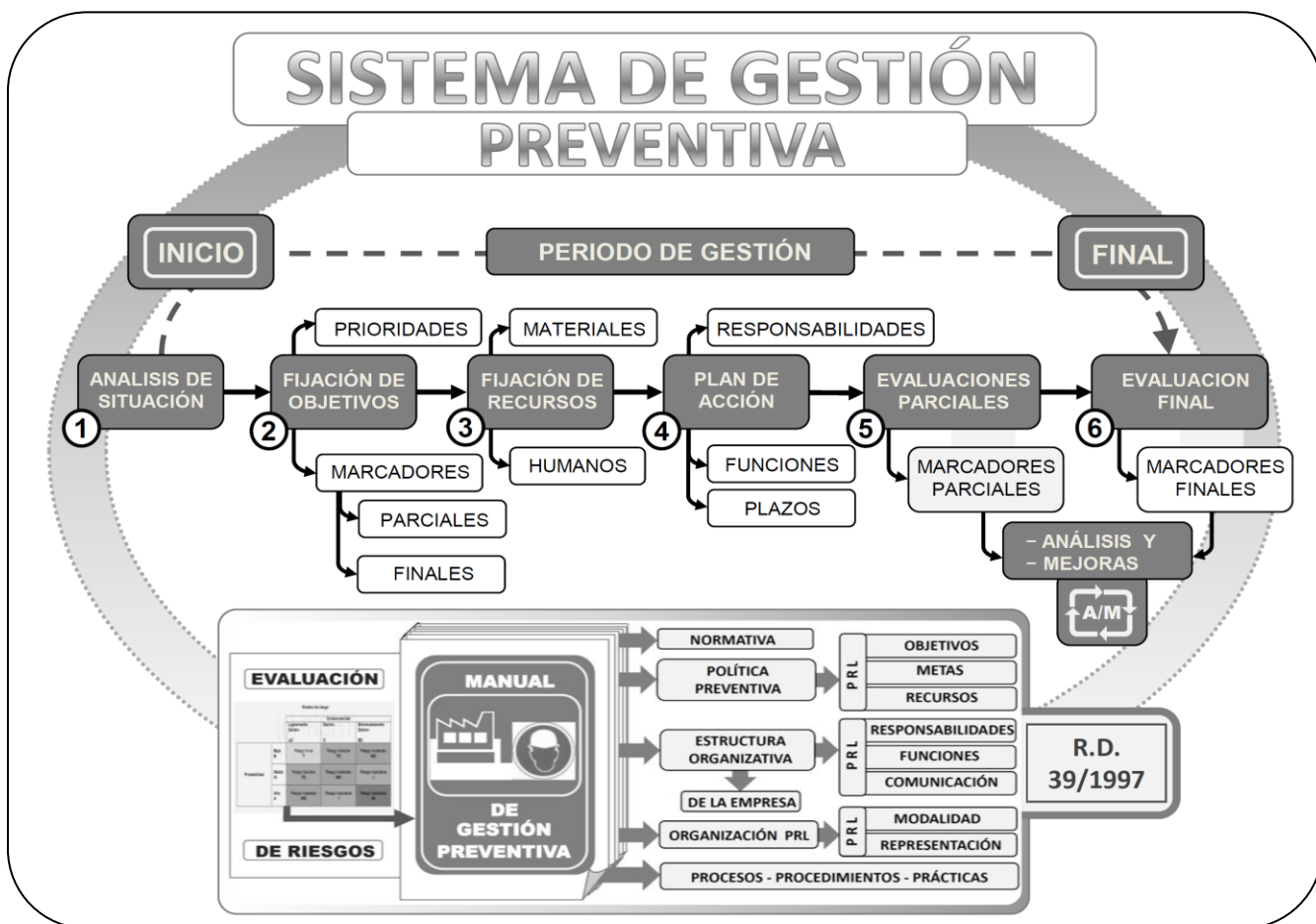


Figura 25: Esquema sobre la sistemática que debería seguir el proceso de "Gestión Preventiva" planificada para un período determinado de tiempo, apoyada en un "Sistema de Gestión" acorde al R.D 39/1997.

Fuente: Autor.

864- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 16 (*Plan de Prevención de Riesgos Laborales, Evaluación de los Riesgos y Planificación de la Actividad Preventiva*). Párrafo 1.

865- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Capítulo II (*Evaluación de los Riesgos y Planificación de la Actividad Preventiva*). Artículo 9. (*Contenido*). Párrafo 3.

2.1. Principios de la acción preventiva.

De acuerdo al contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales⁸⁶⁶, la acción preventiva debe estar basada en el cumplimiento de los siguientes principios, que constituyen el fundamento de una gestión eficaz:

- a. Evitar riesgos.
- b. Evaluar los riesgos que no se pueden evitar.
- c. Combatir los riesgos en su origen.
- d. Adaptar el trabajo a la persona, actuando sobre el diseño de los puestos, la elección de equipos y los métodos de trabajo y de producción.
- e. Regular estos objetivos teniendo en cuenta la evolución de la técnica.
- f. Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
- g. Planificar la prevención integrándola en un conjunto coherente que comprenda la técnica, la organización y las condiciones de trabajo, el diálogo social y los factores ambientales del trabajo.
- h. Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva, recurriendo a la protección individual únicamente si la situación no deja otra opción.
- i. Dar las debidas instrucciones a los trabajadores, de forma que estos estén informados suficientemente sobre los aspectos relacionados con la Seguridad y la Salud.

Por lo tanto la "*Gestión Preventiva*", como el mecanismo que engloba y aglutina de forma ordenada todas las acciones preventivas, debe fundamentarse en conseguir una serie de objetivos, que deben ser coherentes con el contenido de estos principios.

2.2. Aspectos esenciales a tener en cuenta en la "*Gestión Preventiva*".

Como complemento a lo indicado, debe atenderse a una serie de aspectos esenciales, que pueden definir y condicionar una correcta "*Gestión Preventiva*", entre los que se destacan los siguientes:

- Para que los objetivos preventivos puedan tener un cumplimiento eficaz en la práctica, es preciso contar con el compromiso expreso tanto de la organización gerencial como del resto de la estructura, de manera que sea aceptado de una manera natural por todos los niveles, tanto de forma global como por cada uno de

866- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 15 (Principios de la acción preventiva).

los individuos que componen la organización. Es decir, uno de los objetivos fundamentales que debe perseguirse con los instrumentos de gestión, es que la acción preventiva forme parte en la actuación natural y cotidiana de las personas que componen la organización, de manera que la "*Cultura Preventiva*" quede integrada en la cultura de la empresa.

- La prevención debe integrarse en toda la actividad de la empresa, de manera que aunque sea posible en la práctica realizar una actividad con un riesgo determinado, tanto los procedimientos establecidos y las medidas de control, como la cultura empresarial haga que sea inconcebible una actuación sin tener en cuenta los aspectos preventivos.
- Una planificación suficientemente adaptada a las características de la actividad que se desarrolla, es una de las bases esenciales sobre las que se asienta una correcta "*Gestión Preventiva*". La planificación debe ser completa y actualizada en el tiempo, de manera que incluya desde el diseño del puesto de trabajo y la elección de los equipos, hasta la forma de organización, los procedimientos y las formas de desarrollar cada una de las tareas, teniendo en cuenta que las formas de realizar el trabajo deben adaptarse a la persona.
- El compromiso de la gerencia así como de los mandos intermedios, debe incluir todos los aspectos preventivos, de manera que, tanto por este compromiso como por las responsabilidades que podrían derivarse, en ningún caso la producción prime sobre la prevención. A este respecto debe indicarse que, si la estructuración preventiva y la planificación son correctas, nunca debería plantearse en la práctica una disyuntiva entre producción y prevención.
- La formación del trabajador, tanto en aspectos preventivos como en las técnicas propias de su actividad, son esenciales para el correcto desarrollo de una buena "*Gestión Preventiva*". El proceso formativo debe ser efectivo, completo y continuado en el tiempo y los temas sobre los que se desarrolle esta formación deben ser eminentemente prácticos y basados en los procesos y procedimientos preventivos recogidos en el "*Sistema de Gestión*", de manera que su aplicación al

medio laboral cotidiano, sea una reafirmación de las materias tratadas en los cursos formativos.

- El establecimiento de distintos niveles de participación en el diseño, en el desarrollo y en la implantación de los aspectos preventivos, no sólo contribuye al mejor conocimiento del entorno en el que se desarrolla la "Gestión Preventiva", sino que son la mejor forma de que los actores no la sientan como un elemento externo, complementario o ajeno a su actividad, percibiéndola como algo propio sobre lo pueden tener voz, profundizando así en el nivel de compromiso de las personas y asentando las bases de una mejor "Cultura Preventiva".

2.3. Costes asociados a la "Gestión Preventiva".

Es evidente que la acción preventiva conlleva unos costes, derivados de la puesta a disposición de una serie de recursos económicos y humanos, que están íntimamente relacionados con las necesidades inherentes a la propia gestión. Dicho esto, es de enorme importancia la consideración que para el gestor puedan tener estos costes, dado que van a influir enormemente en la dirección que seguirá la toma de decisiones.

La definición de coste derivado de la acción preventiva, va a ir unida al de "gasto" o al de "inversión" en unos casos y al de "pérdida" en otros. Por esta razón y de forma previa a su tratamiento, es necesario realizar un análisis dentro del entorno Preventivo-Laboral, con objeto de evitar posible errores en la aplicación de estos conceptos, en ocasiones muy extendidos, al tiempo que puedan definirse las bases sobre las que deben asentarse.

2.4. Gastos asociados a la "Gestión Preventiva".

El concepto de "gasto" lleva aparejada la dedicación de una serie de recursos que, aunque puedan considerarse necesarios, de ellos no se derivará una rentabilidad directa medida a la vista de los resultados obtenidos. Por lo tanto, el "gasto" en principio lleva implícita la consideración de "no recuperable", dado que se trata de la asignación de recursos o servicios que se consumen o expiran, a lo largo del recorrido que lleva a cabo el ente económico en su funcionamiento.

Teniendo en cuenta lo anterior, en muchos casos se ha considerado la acción Preventiva-Laboral como "*gasto*", basándose en que de los recursos puestos a disposición no se derivará una rentabilidad directa. Ésta es una visión tan extendida como errónea, dado que responde a criterios equivocados, alguno de los cuales se analizarán a continuación a modo de ejemplo, dada su importancia y repercusión:

1. Uno de los argumentos que se exponen para considerar la acción preventiva como "*gasto*", es el de la inevitabilidad de que ocurran una serie de sucesos, por más que se pongan a disposición las medidas para evitarlos, dado que responderían a factores imprevisibles y por lo tanto incontrolables, lo que lleva consigo la aceptación de un cierto nivel de siniestralidad. Este argumento tiene su origen, fundamentalmente, en la extensión al medio laboral de la aceptación tácita y generalizada de las personas, de la existencia de un cierto nivel de riesgo en su entorno cotidiano, que hace inevitable que se produzca un número no determinado de sucesos indeseables.

Al margen de otras muchas consideraciones que podrían tenerse en cuenta, la falsedad de este argumento radica en que el entorno laboral es un medio definido y previamente diseñado, en el que las personas se desenvuelven bajo unos criterios que pueden y deben controlarse en toda su extensión, salvo excepciones muy concretas que veremos más adelante, lo que le diferencia claramente de otros entornos. Por lo tanto, si se definen los factores que componen el medio, también pueden definirse cada uno de los riesgos que lleva aparejados y consecuentemente las medidas para evitar los posibles hechos luctuosos derivados de esos riesgos, lo que hace inaceptable el argumento de la inevitabilidad.

2. En otros casos se considera que la empresa tiene una actividad principal, que es la que le aporta su viabilidad y por lo tanto sobre la que debe centrarse, dado que es la que tendrá una traducción en su cuenta de resultados, en tanto que la Prevención de los Riesgos Laborales, si bien puede estimarse necesaria, es una actividad secundaria y debe estar sometida a la actividad principal, por lo tanto los recursos que se dediquen a las distintas acciones preventivas, deben considerarse como un "*gasto*" añadido a la actividad principal.

El error de esta argumentación radica en que, si bien es verdad que la Prevención de los Riesgos Laborales no es, en la mayoría de los casos, la actividad productiva de la empresa, no es cierto que sea una actividad ajena, complementaria o al margen de la productividad, sino que debe estar integrada en la actividad principal y así queda recogido en la legislación vigente, por lo que no debería llevarse a cabo el proceso productivo, sin tener en consideración al mismo tiempo los "Criterios Preventivos". Por esta razón el planteamiento anterior no sólo no es válido, sino que los recursos que se pongan a disposición de la actividad preventiva, deben tener la misma consideración que los dedicados al conjunto de la actividad productiva.

Por otra parte la "Prevención de los Riesgos", dado que está íntimamente unida a la "Calidad de la Gestión", en ningún caso debe estar condicionada por la productividad, por lo que no sólo no es un obstáculo, sino que se configura como un factor de mejora y de valor añadido.

3. Este tercer ejemplo se refiere a la posible falta de motivación, para la asignación de recursos a la acción preventiva, basada en la ausencia de unos datos concretos, que puedan someterse a un análisis comparativo, entre los resultados que se hubiesen obtenido con la puesta a disposición o no estos recursos. Es decir, la falta de motivación se asentaría en la imposibilidad de poder comparar lo que ha sucedido, con lo que hubiera podido suceder de no haberse realizado ninguna acción preventiva, dado que no es posible cuantificar las pérdidas evitadas, ni los efectos que pudieran haberse producido de no haberse llevado a cabo la puesta a disposición estos recursos.

La consideración de "gasto", en este caso, se basa en la falta de una constancia directa de los posibles beneficios obtenidos. Asimismo esta afirmación puede tener, además, un soporte supuestamente real y objetivo, dado que existe un número importante de empresas cuya siniestralidad es baja o nula, a pesar de no realizar acción preventiva alguna, por lo que el no dedicar o el minimizar los recursos dedicados a cubrir los gastos preventivos, podría presentarse como un ahorro en la gestión.

Contra esta argumentación cabe decir, que los teóricos resultados positivos de las empresas que realizan su actividad al margen de los "*Criterios Preventivos*", están basados en la asunción de un riesgo grave tanto para los trabajadores como para la propia entidad, dado que un sólo suceso luctuosos derivado de la actividad laboral, no sólo repercutiría directamente sobre la persona que lo sufriese y sobre la producción, sino que las responsabilidades que podrían derivarse, podrían llegar a poner en peligro la propia viabilidad de la empresa. Por lo tanto, ambos factores deberían hacer impensable la asunción de este riesgo.

Por otra parte, si bien es verdad que no es posible cuantificar el nivel de rentabilidad de una gestión, tomando como base la cuantificación de los daños directamente evitados, si es cierto que el mismo argumento podría aplicarse a cualquiera de los costes por aseguramiento que realiza la empresa, incluidos los gastos derivados del mantenimiento y de la revisión de maquinaria y de las instalaciones, y sin embargo ningún gestor cuestionaría ninguno de ellos, a la vista de las pérdidas que podrían producirse, que en el caso de la "*Gestión Preventiva-Laboral*" pueden llegar a ser de una gravedad extrema, como se recoge a continuación en el siguiente punto.

2.5. Pérdidas asociadas a la falta de "*Gestión Preventiva*": Aspectos generales.

Uno de los aspectos más importante a considerar, es que las alteraciones de la Salud derivadas del entorno laboral, se van a traducir directamente en "*pérdidas*" de diversa índole, de las que se derivan costes muy importantes, por lo que definir las y evitarlas debe ser unos de los objetivos esenciales de esta gestión.

Para analizar en toda su extensión las "*pérdidas*" y los consiguientes costes asociados derivados de una incorrecta "*Gestión Preventiva*", debe atenderse dos factores esenciales: Los "*costes o pérdidas*" de naturaleza social y los "*costes o pérdidas*" de naturaleza económica. Todo ello puede dar una idea, de la importancia que la Prevención de los Riesgos Laborales tiene en el entorno social y económico. Por esta razón, las bases sobre las que se apoya la "*Gestión de los Riesgos*", que acompañan a la actividad laboral, deben estar sometidas a un constante análisis, que delimite y asegure claramente los objetivos que deben cubrirse, dirigidos a consolidar una de las estructuras básicas sobre el que se asienta una sociedad moderna.

2.5.1. Pérdidas de naturaleza social.

Como introducción a este punto se cita un documento⁸⁶⁷ de la OIT del año 2015, en el que esta organización incluye una estimación realizada en el año 2014, referida a que cada año se producen en el mundo 2,3 millones de muertes a causa de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, de las cuales más de 350.000 corresponden a accidentes de trabajo, y aproximadamente 2 millones los son por enfermedades profesionales. A esto el deberían unirse los accidentes de trabajo no mortales, con por lo menos cuatro días de ausencia en el trabajo, que esta organización estimó en el mismo documento para el año 2010 en más de 313 millones.

Para poder conocer la extensión de las “pérdidas” en costes sociales, debe partirse del análisis de la evolución que sufre un trabajador, que con su puesto de trabajo da seguridad a su familia, por lo que mantiene además un entorno social de estabilidad tanto económica como emocional. En estas circunstancias sufre una alteración en su Salud, como consecuencia de una enfermedad laboral o de un accidente de trabajo, lo que provocará que las condiciones de su entorno, tanto próximo como general, cambien radicalmente, dando lugar a unas consecuencias que siguen un patrón dentro de un proceso que, en la mayoría de los casos, mantiene la siguiente pauta:

1. Consecuencias directas sobre el trabajador.

El trabajador, como sujeto directamente implicado, va a tener que enfrentarse a una serie de cambios negativos para su persona, que le afectarán tanto físicamente como emocionalmente. Los cambios físicos pueden llevar aparejados desde distintos niveles de atenciones médicas y/o de la necesidad de una posterior rehabilitación, hasta la pérdida de autonomía personal, la alteración de su proyecto de vida, el padecimiento de minusvalías, etc. Evidentemente estos cambios van a provocar una afectación emocional, que sólo puede evaluarse en función de cada caso en concreto. Todo lo anterior se traduce en “pérdidas” tanto en los aspectos de calidad de vida del trabajador y de su entorno, como en “costes” directos derivados de la atención que precisa.

⁸⁶⁷- OIT. Documento: “Investigación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales Guía práctica para Inspectores del Trabajo”. (Prólogo). Ginebra. Primera edición 2015.

2. Consecuencias sobre el entorno próximo del trabajador.

La alteración de la Salud del trabajador, va a afectar a la estabilidad económica y emocional de las personas que integran su entorno, modificando sus relaciones y su forma de vida, tanto más, cuanto mayores sean las consecuencias negativas que se deriven del suceso. Todo ello forma parte de unas "pérdidas" y de unos "costes" sociales de enorme importancia, cuya gravedad será directamente proporcional a la gravedad de la lesión, a su pronóstico y a su evolución.

3. Consecuencias en el entorno de la empresa.

Una mala "Gestión Preventiva" o unos resultados en los que se observa una alta siniestralidad laboral, hacen que se resienta el ambiente laboral, dando lugar a una falta de confianza de los trabajadores, respecto a la bondad de la forma en la que se realizan los procesos productivos, que pueden ser percibidos con recelo y provocar resistencias y conflictos.

Todo ello puede provocar un deterioro en el ambiente de trabajo que afecta a la organización en su conjunto, lo que incide directamente en la productividad. Por otra parte, este síntoma de "baja Calidad en la gestión", se traduce en un deterioro de la imagen de la empresa, lo que puede llevar aparejado una falta de confianza del cliente y representar una pérdida de negocio.

Por último, a lo anterior deben unirse las posibles consecuencias penales no derivables, que en algunos casos pueden dar lugar a sentencias que incluyan penas de pérdida de libertad, para las personas implicadas consideradas como responsables de un delito.

4. Consecuencias en la sociedad en general.

Por último, cada vez se encuentra más aceptado el concepto de que, el nivel de la estabilidad emocional y social de las personas que conforman una sociedad, es directamente proporcional al nivel y a la facilidad con que esta sociedad progresa. Por lo tanto, estos "costes" de naturaleza social, que van a afectar a la imagen, tanto individual como colectiva, que el ciudadano tiene de la comunidad en la que se desarrolla, incidirán directamente en el conjunto de los valores sobre los que se asienta, y van a marcar y a condicionar de una u otra manera el progreso de las

personas, de las empresas y de todo el marco en el que se desenvuelven, insertándose directamente en la "*Cultura Social*", lo que afecta profundamente tanto a forma en la que se estructura un país, como a la imagen que proyecta hacia el exterior.

2.5.2. Pérdidas de naturaleza económica.

Con ser importantes las "*pérdidas*" y los "*costes*" sociales, existen otros de naturaleza económica, que tienen asimismo una enorme importancia. Así, cuando observamos que un trabajador que es autosuficiente, que mantiene a su familia y paga sus impuestos, nos damos cuenta de que es una de las bases fundamentales, sobre la que se asienta el ordenamiento económico de una sociedad.

Dicho esto, cuando un trabajador sufre una alteración importante en su Salud, va a pasar de ciudadano contribuyente a ciudadano subsidiado. Es decir, no sólo no va a ser un instrumento de creación de riqueza, que además cubre sus necesidades y contribuye con su trabajo y sus impuestos al desarrollo del país, sino que tanto él como las personas que de él dependen, se convierten demandantes de atención sanitaria y social y en perceptores netos de recursos, subsidiados por los recursos que generan el resto de los ciudadanos.

Por otra parte, en el terreno particular de la propia empresa, las bajas por enfermedad o por accidentes laborales, significan la asunción de una serie de "*costes*", no sólo relacionados directamente con el suceso indeseable que se haya producido, tales como interrupciones del proceso de producción (mayor incidencia si es en cadena), pérdidas materiales de equipos, estructuras, vehículos, máquinas, instalaciones, herramientas etc.), reparaciones y/o reposiciones, acondicionamiento y limpieza de las instalaciones (P.E.: Desescombraje y/o vertidos), sino también con otros gastos indirectos derivados de costes salariales no previstos, sustituciones y/o, subcontrataciones, etc.

También deberán tenerse en cuenta otros aspectos que se traducen en "*costes*", como los derivados de las sustituciones a través de contratación y/o de subcontrataciones, que llevan aparejadas la formación de aquel o aquellos nuevos trabajadores, que en su caso deban reemplazar a los damnificados, lo que afecta directamente a la

productividad, dado que el tiempo de dedicación a su puesto de trabajo, confiere a un trabajador experimentado, especialista y conocedor de su actividad, una experiencia de la que en principio carece el nuevo trabajador que lo sustituye y por lo tanto precisará de un tiempo para poder adquirirla, en el que su rendimiento será previsiblemente menor, en el que se pueden producir un mayor número de fallos y de equivocaciones o en el que será necesaria una mayor supervisión por parte de los mandos superiores, hasta alcanzar la cualificación del trabajador al que sustituye, entre otros muchos aspectos.

A todo ello deben sumarse otros "costes" muy significativos, tales como los derivados de Resoluciones administrativas o de las posibles responsabilidades penales, que conllevan la asunción de "gastos" inherentes a procesos administrativos o penales (honorarios profesionales, sanciones y multas, indemnizaciones, etc.), así como otros de mayor importancia, como son los que pueden derivarse de la posible paralización, suspensión o clausura de las instalaciones.

2.6. Pérdidas por siniestralidad laboral en el ámbito europeo.

Para poder tener una aproximación a la extensión de las "pérdidas" en costes sociales y económicos, derivadas de la siniestralidad laboral en Europa, se han analizado diferentes documentos procedentes de Organismos Oficiales (Comisión de la Comunidades Europeas, Parlamento Europeo, OIT, etc.), de cuyos contenidos se extraen los datos que se recogen a continuación⁸⁶⁸. No obstante debe indicarse, en cuanto a las estadísticas europeas realizadas por EUROSTAT se refiere, que este Organismo tiene enormes dificultades para establecer datos comparables entre los distintos países, por lo que las últimas informaciones facilitadas proceden del año 2009.

Estas dificultades aún persisten y así lo hizo notar la Comisión en su Comunicación⁸⁶⁹ del año 2014 al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, en la que se señala que:

"...por lo que respecta a los accidentes de trabajo, en el Reglamento (UE) nº 349/2011 de la Comisión se estableció una recogida anual de datos a partir de 2013.

868- Algunos de estos datos ya han quedado recogidos anteriormente en el capítulo 10 dedicado a la a las acciones estratégicas en el ámbito europeo.

869- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a un "marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020". Apartado 4.6 ("Mejorar la recogida de datos estadísticos y desarrollar la base de información"). Bruselas, 6.6.2014. COM (2014) 332 final.

No obstante, persisten los problemas en lo que se refiere a la exposición profesional y la mala Salud relacionada con el trabajo. Por tanto, sigue siendo difícil comparar los resultados en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo entre los Estados miembros y extraer, de esas comparaciones, conclusiones basadas en datos. La situación es especialmente compleja por lo que respecta a las enfermedades profesionales y las enfermedades relacionadas con el trabajo”.

A. Pérdidas de naturaleza social estimadas en el ámbito europeo.

En el año 1993, un informe⁸⁷⁰ de la Comisión de las Comunidades Europeas recogía, que de los 120 millones de trabajadores existentes en la Comunidad, cada año 10 millones eran víctimas de enfermedades profesionales o de accidentes de trabajo, de las cuales 8.000 fallecían por accidentes de trabajo. Más adelante en un posterior informe⁸⁷¹ del año 2002, que incluía una reseña referida al período 1994-1998, se manifestaba que, a pesar de observarse una disminución en la incidencia de los accidentes de un 10 %, los accidentes con baja de más de tres días de incapacidad ascendían a 4,8 millones, habiendo provocado cerca de 5.500 muertes, por lo que las cifras en términos absolutos continuaban siendo elevadas. Posteriormente en el año 2007 un informe⁸⁷² de la Comisión se recogió que:

“...cerca de 350.000 personas se han visto obligadas a cambiar de empleo o de lugar de trabajo o a reducir su tiempo de trabajo, y casi 300.000 presentan distintos grados de discapacidad permanente, de las cuales 15.000 jamás logran reincorporarse al mundo del trabajo”.

En cuanto a las enfermedades de trabajo se refiere, en el año 1995 EUROSTAT realizó un estudio⁸⁷³ financiado por la Comisión Europea, sobre los países integrantes de la EU-15, en el que recogió datos sobre 31 conceptos seleccionados, registrando un total de 57.444 casos y un índice de incidencia de 44,7 casos por cada 100.000 trabajadores, de los que 2.857 correspondían a España con un índice de Incidencia de 29,4.

870- Comisión de las Comunidades Europeas: Marco general de acción de la Comisión de las Comunidades Europeas en materia Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo [1994- 2000]. COM (93) 560 final. Bruselas, 19 de Nov. 1993. Pag.7.

871- Comunicación de la Comisión: “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. Bruselas, 11.03.2002. COM (2002) 118 final. Introducción. Pag.3.

872- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: “*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*”. Bruselas, 21.2.2007. COM(2007) 62 final. (Punto 5.2).

873- EUROSTAT Working Papers. Población y condiciones sociales 3/1999/E/Nº 2. Estadísticas Europeas sobre Enfermedades Profesionales “*Evaluación de los datos piloto de 1995*”. Dr. Antti Karjalainen y Dr. Simo Virtanen (Instituto Finlandés de Salud Laboral, Helsinki). Estudio financiado por la Comisión Europea, Dirección General V, “*Empleo, Relaciones Laborales y Asuntos Sociales*”.

El país en el que se detectó un mayor número de sucesos fue Alemania con 20.216, siendo Finlandia, Bélgica y Dinamarca los países que alcanzaron los mayores índices de incidencia y Luxemburgo el que menor. No obstante debe indicarse, que estos datos reflejan los casos reconocidos en cada país, por lo que no puede hacerse un análisis comparativo homogéneo, debido a que coexisten diferentes legislaciones. Así en el estudio se recoge que, en los casos de Bélgica, Dinamarca, Alemania, España Finlandia, Italia, Luxemburgo, Portugal y el Reino Unido:

"...existen numerosas restricciones y recomendaciones mencionadas en otros epígrafes, pero no hay auténticos comentarios sobre la metodología de la recogida de datos a nivel nacional".

En el año 2007, la Comisión hizo llegar una Comunicación⁸⁷⁴ al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en la que se resaltaba la importancia del problema planteado por la siniestralidad laboral, apuntando que en el año 2004 se habían producido aproximadamente 4.400 accidentes de trabajo mortales. Seguía indicando, que cada año se contabilizaban más de cuatro millones de accidentes de trabajo y el número de bajas de más de tres días se cifraba a seis millones.

Más adelante, en una Comunicación⁸⁷⁵ del año 2014 de la Comisión al Parlamento Europeo, asimismo al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, se trasladaba, que entre los años 2007 y 2011, la tasa de incidencia de los accidentes que dieron lugar a ausencias de más de tres días se redujo en un 27,9%. Asimismo se recogía, tomando como referencia las estimaciones de EUROSTAT, referidas a las estadísticas europeas del año 2011 sobre accidentes de trabajo (EEAT), que:

"...cada año mueren más de cuatro mil trabajadores como consecuencia de accidentes laborales y más de tres millones de trabajadores son víctimas de accidentes laborales graves que dan lugar a ausencias de más de tres días".

874- Comisión de las Comunidades Europeas: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones – "Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: "Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012". Punto 2.1, tercer párrafo. - Resumen de la valoración de impacto {COM (2007) 62 final} {SEC (2007) 214} {SEC (2007) 215} /* SEC/2007/0216 */. Bruselas, 21.2.2007. SEC (2007) 216.

875- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a un "marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020". Págs. 5 y 6. Bruselas, 6.6.2014. COM (2014) 332 final.

Por otra parte se hacía notar que, atendiendo a los resultados de la “*Encuesta Europea sobre las Condiciones de Trabajo (EWCS), 2010*”, el 24,2 % de los trabajadores habían considerado que su Salud y su seguridad estaban en riesgo a causa de su trabajo y el 25 % habían declarado que el trabajo tenía un efecto más bien negativo en su Salud. Por último se apuntaban como puntos a tener en cuenta, las estimaciones más recientes disponibles, procedentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que entre otros aspectos:

“...arrojaban un total de 159.500 casos de enfermedades mortales relacionadas con el trabajo en 2008 en la Europa de los Veintisiete...”

Como puede observarse, todos estos datos pueden ser un referente, de la enorme incidencia que los riesgos derivados del trabajo y la consiguiente siniestralidad laboral tienen en el ámbito social, dentro del entorno europeo en el que España se encuentra incluida.

B. Pérdidas de naturaleza económica en el entorno europeo.

Debe comenzarse indicando, que las informaciones oficiales disponibles sobre la repercusión económica de la siniestralidad en Europa, son escasas y a veces dispersas. Así los datos que se recogen a continuación, proceden de diferentes informes y documentos de distintos Organismos Europeos que han incluido estos datos, en ocasiones de manera complementaria o de apoyo a sus contenidos, así como de otras fuentes ajenas de reconocida solvencia.

En el año 1993, la Comisión de las Comunidades Europeas presentó un informe⁸⁷⁶, en el que se recogía que las cantidades pagadas en el año 1991 como consecuencia directa de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ascendía a 26.000 millones de Ecus. Posteriormente, en una nota a pié de página de una comunicación⁸⁷⁷, presentada en el año 2002, la Comisión recogía que, según datos procedentes de la OCDE referidos a su entorno, en el año 1999 se habían perdido 500 millones de jornadas laborales como consecuencia de accidentes o problemas de Salud, con un coste estimado en 122.000 millones de dólares, quedando excluidos de este cálculo países como Italia, los Países Bajos, Portugal y España, haciendo notar

⁸⁷⁶- Comisión de las Comunidades Europeas: Marco general de acción de la Comisión de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo [1994- 2000]. COM (93) 560 final. Bruselas, 19 de noviembre 1993.

⁸⁷⁷- Comunicación de la Comisión: “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*”. Bruselas, 11.03.2002. COM (2002) 118 final.

al mismo tiempo que "...tan sólo en Francia y Alemania, las cifras ascendían a 92.000 millones de dólares (en estándares de poder adquisitivo)", de lo que se desprendía que "...la Falta de Calidad del trabajo se traduce en una pérdida de capacidad productiva".

Para el año 2000 se estimó, que los "costes" por pérdida de ingresos debidos a bajas laborales en la EU-15, fueron de 1.180 millones de Euros, a los que habría que añadir otros 180 millones en otros conceptos, tales como los derivados de la atención sanitaria o de la rehabilitación de las personas.

Más adelante, en el año 2007, la Comisión hizo llegar un Documento de Trabajo⁸⁷⁸ de los servicios de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, en el que haciendo referencia al año 2002, último del que la Comisión disponía de información detallada, estimaba el "coste total" aproximado de los accidentes de trabajo para la economía de la UE en 55.000 millones de Euros, lo que representaba el 0,64% del PIB de la UE-15. No obstante, esta cifra solo estaba referida a los efectos directos de los accidentes de trabajo, por lo que si se incluían "otros costes", como los derivados de la asistencia sanitaria o las pérdidas en los tiempos de trabajo, las estimaciones podrían oscilar de entre el 2,6 % y el 3,8 % del producto nacional bruto (PNB). Al mismo tiempo se indicaba que el pago, tanto de indemnizaciones como de prestaciones, recaía en gran medida en las empresas, y se señalaba al mismo tiempo que:

"...los empleadores deben hacer frente a costes vinculados con el subsidio de enfermedad, la pérdida de productividad y la sustitución de los trabajadores ausentes, lo que puede tener un impacto negativo en la competitividad de la empresa".

Asimismo se resaltaban otros aspectos tales como, que estos costes no estaban relacionados únicamente con el absentismo, y que la relación entre las primas abonadas por seguros y las pérdidas no cubiertas oscilaba entre 1:8 y 1:36, de lo que se derivaba que la mayor parte de las pérdidas eran ocultas y no estaban aseguradas ("efecto iceberg"). Continuaba indicándose, que el "coste" de la siniestralidad laboral y su repercusión en la productividad y en la pérdida de clientes, afectaba en mucha

878- Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones – "Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 - Resumen de la evaluación de impacto". Bruselas, 21.2.2007. {COM (2007) 62 final} {SEC(2007) 214} {SEC (2007) 215} /* SEC/2007/0216 */.

mayor medida a las pequeñas y medianas empresas (PYME's), ya que en ellas se producían el 82% de las lesiones laborales y el 90% de los accidentes mortales, siendo el impacto mucho mayor que en la grandes empresas debido asimismo, entre otros aspectos destacables, a la dificultad en la sustitución de los trabajadores clave. No obstante precisaba, que parte de la carga de estos "costes" recaía en la sociedad en general, dado que debía hacer frente tanto a los gastos de la asistencia sanitaria, como a los derivados de la rehabilitación y de la Seguridad Social de los accidentados.

En otro orden de cosas cabe añadir, que en el año 2011, una Resolución del Parlamento Europeo⁸⁷⁹ recogía un dato extraído de un informe del Gobierno de Australia, de marzo de 2009, sobre el "coste" de las enfermedades profesionales y los accidentes laborales para las empresas y los sistemas de Seguridad Social, cifrándolo en el al 5,9 % del PIB, tomando estos datos como base para los considerandos de su argumentación.

A todo ello pueden unirse otras distintas informaciones parciales, que a lo largo del tiempo han sido incluidas en diferentes documentos de los Organismos Europeos, algunas de las cuales se recogen a continuación. Así, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo publicó en el año 2013, en un "resumen ejecutivo"⁸⁸⁰ bajo el título "*Estimación del coste de los accidentes y los problemas de Salud relacionados con el trabajo*", en el que se hacía referencia a los "costes económicos". En este informe solo se citaba al Reino Unido y a los Países Bajos, asignando unas "pérdidas" de 13.400 millones de Libras Esterlinas al primero (aproximadamente el 1% del PIB) y de 12.700 millones de Euros al segundo (aproximadamente el 3% del PIB).

Otro informe del BAuA (*Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Arbeitsmedizin*) y del Ministerio de Trabajo alemán realizado en el año 2011, establecía que, en ese país, se contabilizaron 460 millones de días de baja por enfermedad al año, que dieron lugar a unas pérdidas de productividad estimadas en el 3,1 % del PIB.

879- Considerando Q del documento sobre Salud y Seguridad en el Trabajo (P7_TA(2011)0589). Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la "*revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*". (2011/2147(INI)) (2013/C 168 E/14). Toma como referencia el informe del Gobierno de Australia: *The Cost of Work-Related Injury and Illness for Australian Employers, Workers and the Community*. Consejo de Seguridad y Compensación de Australia, Commonwealth de Australia 2009, 41 p., marzo de 2009.

880- Documento: "*Resumen ejecutivo – Estimación del coste de los accidentes y los problemas de Salud relacionados con el trabajo*". Basado en información de Marjolein de Weerd (TNO), Rory Tierney (Matrix), Birgit van DuurenStuurman (TNO), Evelina Bertranou (Matrix). Gestión de proyectos: Xabier Irastorza, Dietmar Elsler (EU-OSHA). Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2013. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013 ISBN: 978-92-9240-245-7. Doi: 10.2802/82279.

Por último, un tercer informe⁸⁸¹ del HSE ("*Health and Safety Executive*") del Reino Unido, recogía que los "*costes netos*" imputables a enfermedades o accidentes de trabajo en el ejercicio fiscal 2010/11, se calculaban en de 2.381 millones de Libras Esterlinas, haciendo notar que este dato solo era referido a los "*costes*" para su administración.

A la vista estos contenidos, la primera conclusión que se desprende es la enorme repercusión económica, que las pérdidas relacionadas con la siniestralidad laboral, tienen en la economía de los países del entorno europeo, que afectan tanto a las cuentas de cada Estado como a las propias de cada empresa, teniendo en cuenta en este último caso, que a todo ello deben unirse otros gastos procedentes de sanciones, multas, cierre de instalaciones, etc. La segunda conclusión, sería la necesidad de poder contar con informes "*ad hoc*" procedentes de un Órgano Oficial de la Unión Europea que, con una periodicidad preestablecida, de ellos que puedan derivarse estudios en profundidad de los "*costes*" derivados de la siniestralidad laboral.

No obstante y a pesar de estas dificultades, la selección de los datos recogidos anteriormente permiten, si bien "*grosso modo*", tener al menos una visión aproximada aunque muy limitada y a pesar de ello muy significativa, del alcance del problema económico que representa la siniestralidad laboral en Europa.

2.7. Pérdidas por siniestralidad laboral en España.

Para analizar, aun de manera sucinta, las pérdidas por siniestralidad en España, se atenderá a los informes y documentos oficiales procedentes de la Unión Europea y de los Organismos Oficiales Españoles, referentes tanto a los accidentes de trabajo como a las enfermedades laborales declaradas en nuestro país.

Del análisis de los datos que se recogerán a continuación, correspondientes a los accidentes de trabajo, se desprende que, aún sin haberse contabilizado los accidentes sin baja ni los denominados "*accidentes en blanco*"⁸⁸², las "*pérdidas sociales*" derivadas han sido cuantiosas y asimismo, aunque no se disponen de datos oficiales que recojan una estimación económica de las "*pérdidas materiales*",

⁸⁸¹- Coste para Gran Bretaña derivado de los accidentes de trabajo mortales, así como de las lesiones y la mala Salud notificadas, 2010/11, HSE, 2013. ("*Health and Safety Executive*": Organismo público no departamental del Reino Unido con sede en Liverpool, Inglaterra).

⁸⁸²- "*Accidentes en blanco*": Aquellos casos en los que aunque el trabajador haya estado sometido a un riesgo del que ha podido derivarse una alteración para su Salud, esta no se ha producido y no han sido notificados, por lo que no se encuentran registrados, aunque en algunos casos de ellos se deriven pérdidas de carácter económico.

tomando como referencia el informe del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) del año 1998, al que se aludirá a continuación en el punto 2.7.1, podría aventurarse que han sido muy significativas.

Otra referencia muy reveladora se encuentra en el análisis publicado en el año 1995 por José María Sarabia Alzaga⁸⁸³, en el que se recogía que:

“...el número de días perdidos al año por accidentes de trabajo y enfermedades laborales se sitúa en torno a los 30.000.000, casi 10 veces los días perdidos por huelgas. — El incremento de los costes de seguros por responsabilidad empresarial ha sido de 2/3, duplicándose el número de demandas desde 1985. — Los costes no asegurados derivados de accidentes suponen entre 6 y 27 veces las primas de seguros”.

En lo que se refiere a las enfermedades profesionales cabe decir, tal como asimismo se detallará en el contenido del punto 2.7.1 que se abordará a continuación, que las “pérdidas” producidas en el mismo periodo en el que realizó su análisis el INSHT han sido muy significativas. No obstante debe indicarse, que los datos estadísticos solo reflejan parcialmente la importancia real del problema. Así, dado que el sistema establecido, no solo por nuestro país sino por la mayoría de los Estados, de considerar las enfermedades profesionales de acuerdo a un listado previamente establecido, deja fuera de su control un número importante de casos que no cumplen los requisitos exigidos.

Lejos de criticar este sistema, dado que pese a sus imperfecciones no se ha podido establecer otro de mayor eficacia, al menos en el ámbito administrativo, desde el punto de vista del análisis de las “pérdidas reales” por este concepto debe indicarse, que existen diversas circunstancias que incrementan notablemente la gravedad de los datos oficiales, de manera que diversas enfermedades, que potencialmente podrían estar directamente provocadas por el trabajo, no quedan recogidas en las estadísticas.

883- Documento: “La prevención de riesgos profesionales: una perspectiva empresarial”, publicado por la Universidad de Huelva en el año 2009. Autor: José María Sarabia Alzaga. Fallecido en el año 2013, fue Catedrático de Organización de Empresas y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad de Cantabria. (<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2331/b11514565.pdf?sequence=1>).

Para paliar al menos en parte esta situación, el sistema español recogió en el último Real Decreto⁸⁸⁴ regulatorio, un anexo-2 bajo el epígrafe:

“Lista complementaria de enfermedades cuyo origen profesional se sospecha y cuya inclusión en el cuadro de enfermedades profesionales podría contemplarse en el futuro”.

Un ejemplo del uso que se le ha dado a este apartado, es la modificación⁸⁸⁵ realizada en el año 2015, por la que se incluye en el anexo-1 el amianto como un nuevo subagente relacionado con el cáncer de laringe. Pero aún así, deben tenerse en cuenta otros aspectos que ya han quedado recogidos anteriormente en el capítulo 10, punto 5.1, dedicado a la enfermedad del trabajo en España, tales como que algunas enfermedades tienen un periodo largo de latencia, por lo que se manifiestan muy posteriormente, incluso cuando el trabajador ha cambiado de empresa o se encuentra fuera del mercado de trabajo, o que debido a diferencias de criterios o de circunstancias particulares, algunas enfermedades laborales son tratadas como enfermedades comunes, lo que hace que no queden contabilizadas.

A todo ello se refirió en el año 1999 en su documento final, el Grupo de Trabajo sobre Enfermedades Profesionales promovido por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, en cuyo informe de resultados⁸⁸⁶ se refería a la necesidad de aflorar las enfermedades ocultas indicando que:

“...existen razones para pensar que en España, como en algunos otros países, existe una infraestimación del número de enfermedades profesionales...”.

Asimismo se indicaba que:

“...es un hecho constatable que, en comparación con otros países de nuestro entorno y salvando las diferencias en los sistemas de notificación de cada país, las cifras españolas respecto a este tema son sensiblemente inferiores (entre dos y diez veces) a las estimaciones de la mayoría de los países de la OCDE”.

884- Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro. Anexo-2.

885- Real Decreto 1150/2015, de 18 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, por el que se aprueba el cuadro de enfermedades profesionales en el sistema de la Seguridad Social y se establecen criterios para su notificación y registro.

886- Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Grupo de Trabajo: Enfermedades Profesionales. Septiembre 1999. Resultados de los trabajos del Grupo “Enfermedades Profesionales” y propuestas a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo: <https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/SaludAmbLaboral/docs/CNSST.pdf>.

Por último cabe decir, como complemento a lo anterior y para asentar más aún la importancia de las "pérdidas" que se producen como consecuencia de la siniestralidad laboral, que podría tomarse como dato significativo, aunque muy parcial, el porcentaje de gasto en prestaciones sociales, al que deben hacer frente el conjunto de las MATEPSS de nuestro país, en relación con los ingresos por cotizaciones sociales recaudados por estas Entidades.

En este sentido y según las distintas Resoluciones de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social publicadas en el año 2013 en el BOE⁸⁸⁷, en el ejercicio 2011 este "gasto" se elevó al 43,3% del total de las cotizaciones ingresadas, por lo que si se tiene en cuenta que los ingresos se estimaron en 10.189.467.670,26 €, su cuantía habría alcanzado la cifra de 4.412.039.501,22 €.

2.7.1. Pérdidas por Accidentes de Trabajo.

Como se ha indicado anteriormente, en el año 1998 el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) presentó un documento⁸⁸⁸ bajo el título "*Plan de Acción sobre la Siniestralidad laboral*", en que se recogían un conjunto de datos estadísticos, destacando que se producían en España más de 10.000 accidentes graves, más de 1.000 muertes y más de 660.000 accidentes leves, pudiendo llegar hasta 1.200.000 si se computasen los accidentes sin baja.

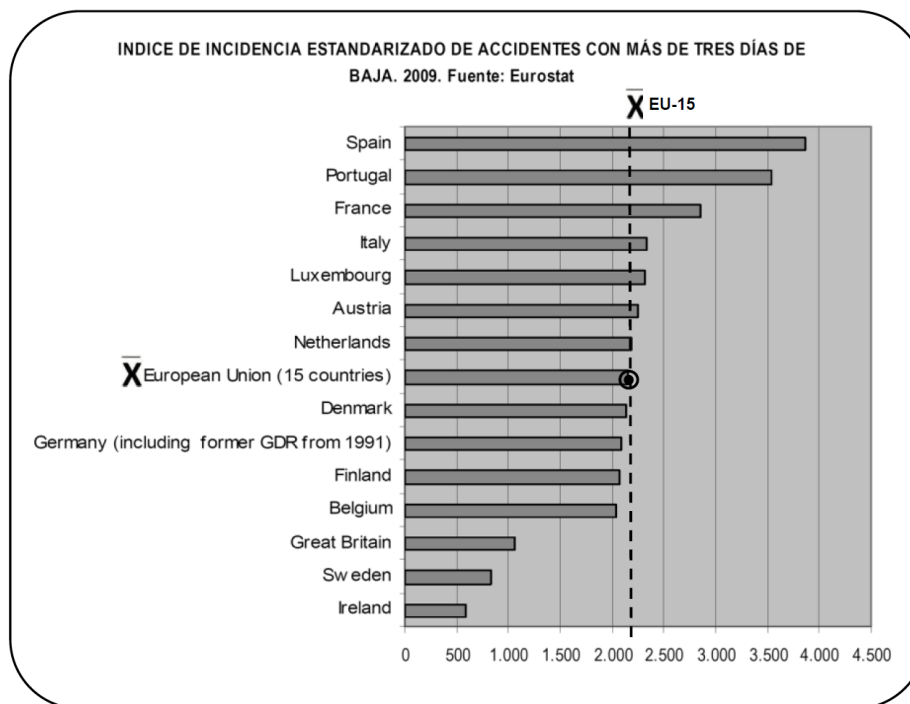
Todo ello dio lugar a unas "pérdidas" de más de 15.000.000 de jornadas de trabajo por esta causa, con un importe estimado en más de dos billones de pesetas (1.202.024.208,76 €) anuales entre "costes directos" e "indirectos". En el mismo informe se indicaba que:

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

⁸⁸⁷- BOE Nº Núm. 32. Miércoles 6 de febrero de 2013. Pág. 416.

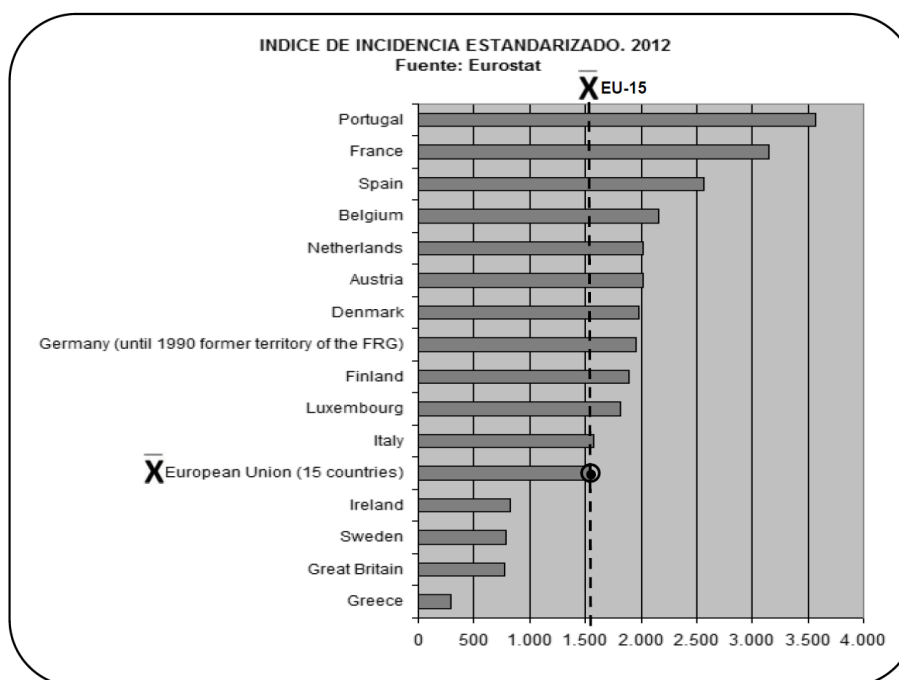
⁸⁸⁸- Ver página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT): http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Folleto/Generales/Ficheros/Plan_Acc%C3%B3n_Siniestralidad_Laboral.pdf.

Más adelante EUROSTAT publicó un documento basado en los datos correspondientes al año 2009, en el que España encabezaba el ranking europeo (UE-15) en accidentes de trabajo, seguida de Portugal y de Francia, tal como se refleja en la gráfica 8.1:



Gráfica 8.1: Índice de Incidencia de accidentes de trabajo en el año 2009 de la EU-15.

Fuente: Eurostat.



Gráfica 8.2: Índice de Incidencia de accidentes de trabajo en el año 2012 de la EU-15.

Fuente: Eurostat.

Estas cifras, aunque han ido disminuyendo, tal como ha quedado reflejado en la gráfica 8.2, han continuado siendo elevadas no solo en datos absolutos, sino en comparación con la media europea, aunque debe indicarse que, tal como se ha indicado y se recoge en numerosas ocasiones en los documentos procedentes de la Unión Europea, existe una enorme dificultad en la realización de estudios sobre la siniestralidad laboral debido, entre otros aspectos, a que los datos procedentes de los países no son homogéneos, lo que representa un problema importante a la hora de llevar a cabo los análisis comparativos.

Ante todo esto podría argumentarse, que en España se contabilizan los accidentes cuando conllevan la ausencia del trabajo de más de un día, excluido el día del accidente, en tanto que en este informe de la Unión Europea solo se contabilizan los accidentes a partir del tercer día de baja, lo que podría suponer una desviación estadística desfavorable para nuestro país. No obstante, si se observa la evolución de la accidentalidad en España en los últimos siete años, que queda reflejada en la siguiente tabla 15, se advierte que el índice de incidencia se establece para el año 2009 en 4.130,7, en tanto que el incluido en la estadística europea queda por debajo del nivel de 4.000, lo que lleva a pensar que, en el proceso de homogenización de los datos, EUROSTAT puede haber considerado solo los accidentes con más de tres días de baja, tal como se refleja en el encabezado de la gráfica de este Organismo, por lo que esta argumentación no parece ser aplicable en este caso.

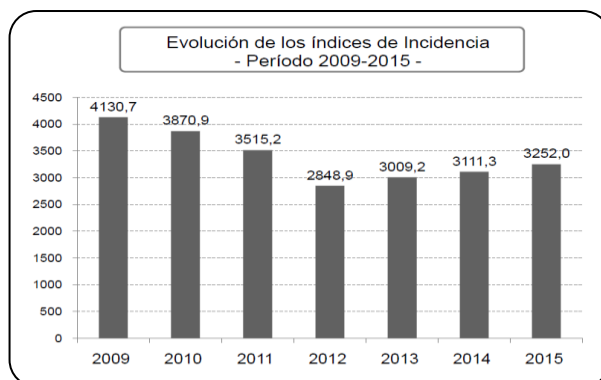
ACCIDENTES DE TRABAJO EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2009-2015								
AÑO	POBLACIÓN MEDIA DE TRABAJADORES	% AÑO ANTERIOR	ACCIDENTES TOTALES	ACCIDENTES JORNADA	(*) INDICE INCIDENCIA	LEVES	GRAVES	MORTALES
2009	14.950.000	-5,9 %	696.577	617.440	4.130,7	611.626	5.182	632
2010	14.710.000	-1,6 %	645.964	569.523	3.870,9	564.019	4.935	569
2011	14.580.000	-0,9 %	581.150	512.584	3.515,2	507.637	4.396	551
2012	14.340.000	-0,9 %	471.223	408.537	2.848,9	404.347	3.738	452
2013	13.430.000	-3,0 %	468.030	404.284	3.009,2	400.447	3.390	447
2014	13.650.000	+1,6 %	491.099	424.625	3.111,3	420.829	3.329	467
2015	14.080.000	+3,2 %	529.248	458.023	3.252,0	454.029	3.479	515

(*) Número de accidentes que se producen en un periodo determinado por cada 100.000 trabajadores afiliados con las contingencias de accidente de trabajo cubiertas.

Tabla 15: Evolución de los accidentes de trabajo con baja en España en el período 2009-2015.

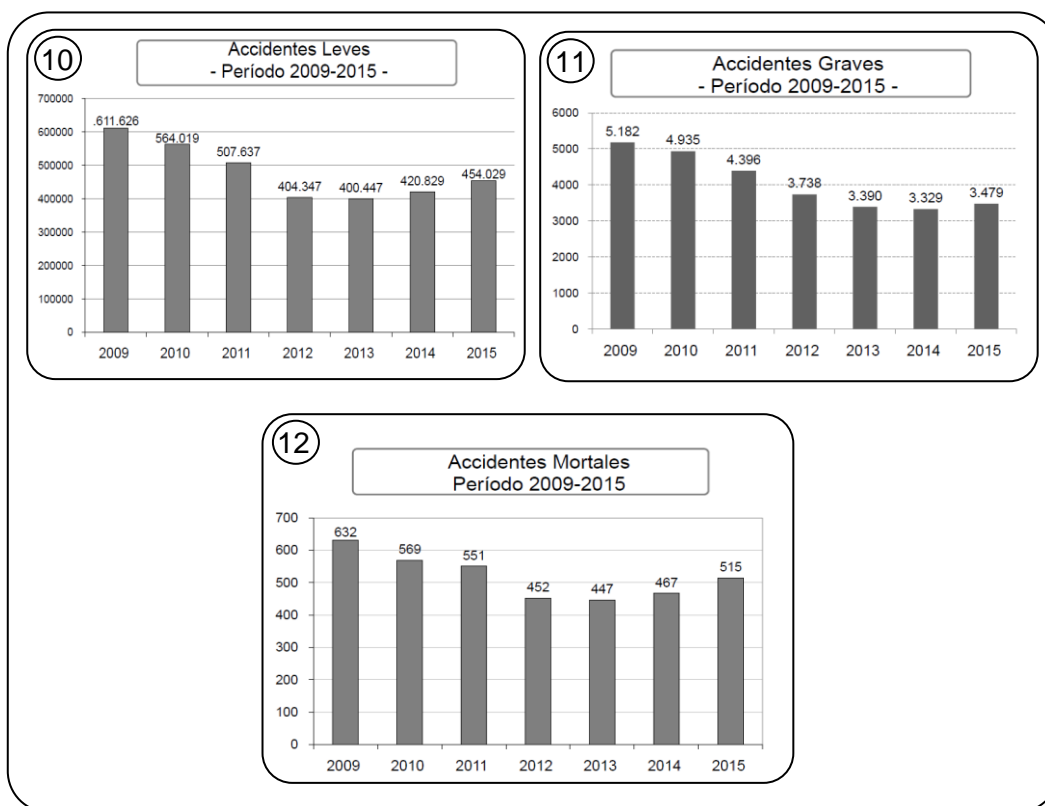
Fuente: Autor. Sobre Datos procedentes de los informes anuales de accidentes de trabajo en España del INSHT. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Como complemento a todo lo anterior cabe decir, tomando los datos sobre la evolución de los accidentes de trabajo en España desde 2009, año en el que se elaboró el informe de EUROSTAT, hasta el año 2015, último en el que los Organismos Oficiales Españoles han publicado las correspondientes estadísticas, que en este período en España se produjeron un total de 3.883.291 accidentes, de los que 3.395.016 ocurrieron dentro de la jornada laboral y 488.275 fueron "In Itínere"⁸⁸⁹.



Gráfica 9: Evolución de los índices de Incidencia de los accidentes de trabajo en España en el período 2009-2015.

Fuente: Autor. Sobre datos procedentes de los informes anuales de accidentes de trabajo en España del INSHT. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).



Gráficas 10, 11 Y 12: Accidentes de trabajo con baja en España en el período 2009-2015.

Fuente: Autor. Sobre datos procedentes de los informes anuales de accidentes de trabajo en España del INSHT. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

⁸⁸⁹- Los accidentes "In Itínere" desde el año 1957 han sido considerados accidentes de trabajo por distintas sentencias, que han creado jurisprudencia en España, y se encuentran incorporados en la Ley General de la Seguridad Social (LGSS), a través de su artículo 115.2 apartado a), sin embargo no se tienen en cuenta a la hora de realizar los estudios estadísticos.

De ellos 3.362.934 fueron accidentes leves, 28.449 graves y 3.633 mortales. Todos estos datos se desglosan con más detalle tanto en la citada la tabla 15, como en las gráficas 9 y 10, 11 Y 12, evidenciando la importancia de las repercusiones sociales y económicas que este problema tiene para nuestro país⁸⁹⁰.

Por último debe indicarse que a febrero del año 2017, en el último avance estadístico sobre accidentalidad en España, correspondiente al periodo enero-diciembre del año 2016, presentado por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social, se recoge un número total de accidentes ocurridos de 555.722, 26.474 más que en el año 2015 (+5%), con un incremento del índice de incidencia relativo del 6,2%.

2.7.2. Pérdidas por Enfermedades Laborales.

En lo que respecta a las enfermedades profesionales en España, en el período 2009-2015 se declararon un total de 120.366 enfermedades laborales⁸⁹¹, de las que 59.511 cursaron con baja y 60.855 fueron sin baja, con la distribución que se recoge a continuación en la tabla 16 y en las gráficas 13, 14 y 15 (en la página siguiente).

ENFERMEDADES LABORALES EN ESPAÑA EN EL PERIODO 2009-2015							
AÑO	POBLACIÓN MEDIA DE TRABAJADORES	% AÑO ANTERIOR	ENFERMEDADES TOTALES	% AÑO ANTERIOR	CON BAJA	SIN BAJA	(*) INDICE INCIDENCIA
2009	14.950.000	-5,9 %	16.764	- 9,32%	9.691	7.073	112,13
2010	14.710.000	-1,6 %	16.842	+0,47%	8.765	8.077	114,49
2011	14.580.000	-0,9 %	17.922	+6,41%	8.805	9.117	122,92
2012	14.340.000	-0,9 %	15.644	-12,71%	7.466	8.178	109,09
2013	13.430.000	-3,0 %	16.796	+7,36%	7.599	9.197	125,06
2014	13.650.000	+1,6 %	17.260	+2,76%	8.112	9.148	126,45
2015	14.080.000	+3,2 %	19.138	+10,88%	9.073	10.065	135,92

(*) Número de enfermedades que se producen en un periodo determinado por cada 100.000 trabajadores afiliados con las contingencias cubiertas.

Tabla 16: Evolución de las enfermedades laborales en España en el período 2009-2015.

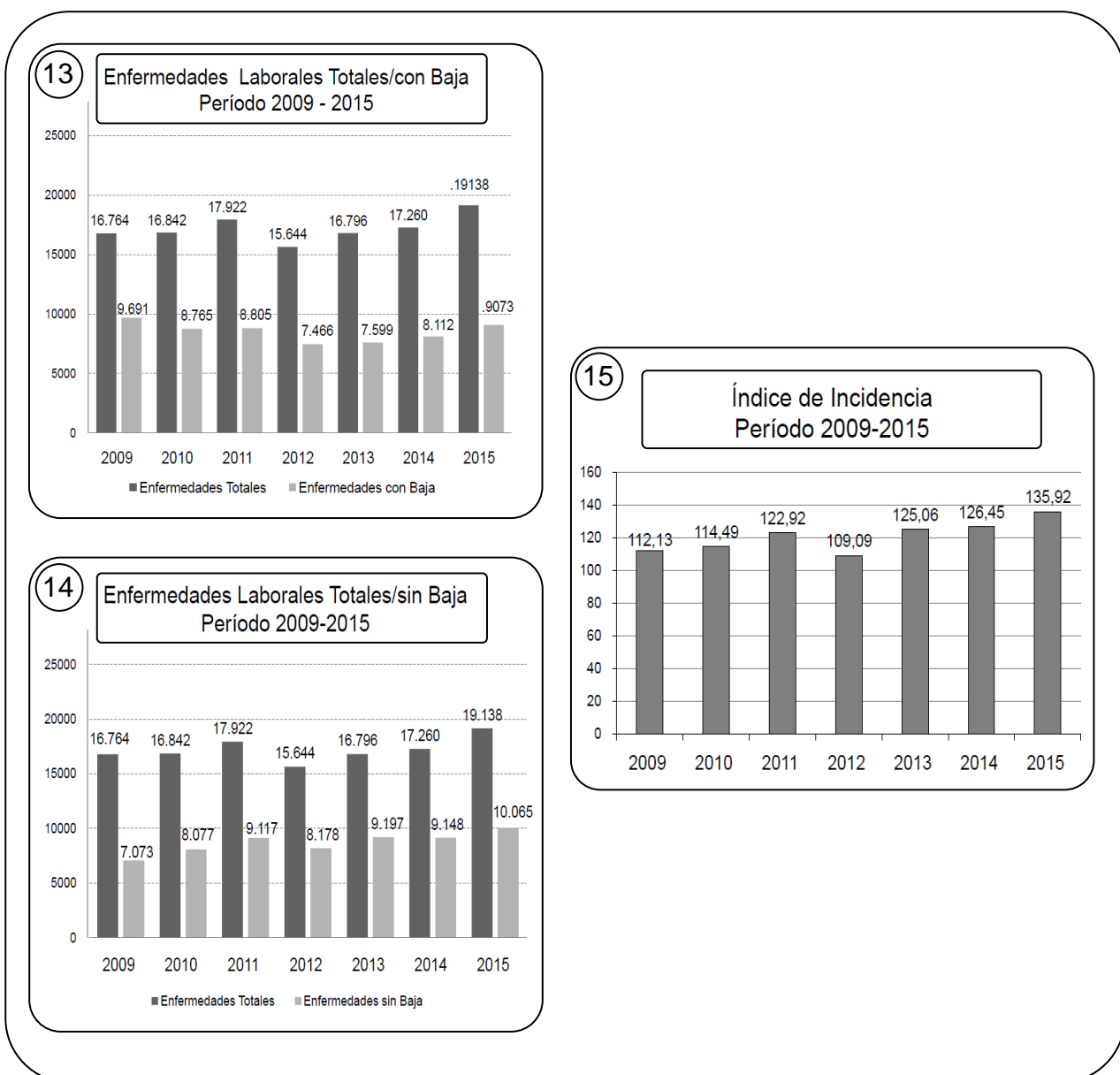
Fuente: Autor. Sobre datos procedentes de los informes anuales de Enfermedades Laborales en España del Observatorio de Enfermedades Profesionales (CEPROSS) y de Enfermedades Causadas o Agravadas por el Trabajo (PANOTRATSS). Secretaria de Estado de la Seguridad Social-Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

Debe incidirse en que, a pesar de la cuantía que reflejan estos datos estadísticos, solo corresponden, lógicamente, a las enfermedades profesionales declaradas y

⁸⁹⁰- En los cálculos solo se toman en consideración los accidentes ocurridos dentro de la jornada laboral, por lo que quedan excluidos los "In Itinere".

⁸⁹¹- Los datos corresponden a los últimos publicados por los organismos oficiales que se citan a febrero de 2017.

reconocidas como tales por las Entidades Gestoras respectivas, o en su caso por las Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social, por lo que para valorar la verdadera entidad de este problema, habría que añadir las pérdidas correspondientes a otros casos relacionados con la actividad laboral, que no han sido reconocidos como enfermedad profesional, así como otros sucesos no identificados por no encontrarse contemplados dentro del sistema, o desconocidos debido a que las propias características de la enfermedad o su forma de evolución no lo permiten.



Gráficas 13, 14 y 15: Enfermedades Laborales en España en el período 2009-2015.

Fuente: Autor. Sobre datos procedentes de los informes anuales de Enfermedades Laborales en España del Observatorio de Enfermedades Profesionales (CEPROSS) y de Enfermedades Causadas o Agravadas por el Trabajo (PANOTRATSS). Secretaria de Estado de la Seguridad Social-Dirección General de Ordenación de la Seguridad Social. (Ministerio de Empleo y Seguridad Social).

2.8. La "Gestión Preventiva" como inversión.

El concepto de inversión se asocia a la puesta a disposición de unos recursos, de los cuales se espera conseguir un beneficio futuro y cuantificable en el tiempo, lo que justifica directamente la toma de decisiones.

Dicho esto, en las empresas que toman la decisión de establecer un "Sistema de Gestión Preventiva", adaptado a sus necesidades y suficientemente implantado, se evidencian unos resultados que llevan a considerar los recursos que acompañan a esta decisión, no como un "gasto" sino como una "inversión" altamente rentable. Esta afirmación puede asentarse, entre otros, en los siguientes argumentos:

- A. Con la decisión de contar con un "Sistema de Gestión Preventiva", quedan cubiertas gran parte de las posibles actuaciones dirigidas a evitar las "pérdidas", que ya se han definido en los anteriores puntos 2.5 y 2.6, y al mismo tiempo los distintos responsables aseguran el cumplimiento de la legislación aplicable, lo que les proporciona un alto nivel de seguridad y de estabilidad en la gestión.
- B. Los recursos puestos a disposición tienen como consecuencia, una reducción de las "pérdidas" derivadas de la siniestralidad laboral, dado que se traducen directamente en una disminución de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, así como de las bajas por enfermedad, lo que genera una maximización de los recursos humanos, una notable mejora del ambiente laboral, un aumento de la productividad y una mejora en la imagen de la empresa.

Así, los "costes" que pueden derivarse de no llevar a cabo una correcta acción preventiva, traducidos en accidentes de trabajo y en enfermedades profesionales, son más elevados que los que puedan derivarse tanto de la gestión directa como de la cobertura de estos riesgos, a través de primas de seguros que cubran el reembolso de los salarios y gastos médicos entre otros. Apoyando esta afirmación la Comisión Europea, en una Comunicación⁸⁹² del año 2014 dirigida al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, citando fuentes del BenOSH⁸⁹³, ("*Benefits of Occupational Safety and Health*")

⁸⁹²- Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a un "marco estratégico de la UE en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020". Pags.2 y 3. Bruselas, 6.6.2014. COM(2014) 332 final.

⁸⁹³- BenOSH ("*Benefits of Occupational Safety and Health*"): Informe sobre "Coste socioeconómico de los accidentes de trabajo y la mala Salud relacionada con el trabajo" ("*Socio-economic costs of accidents at work and work-related ill health*"). <http://ec.europa.eu/social>.

y de la AISS⁸⁹⁴ ("Asociación Internacional de la Seguridad Social") recogía que:

"La inversión en Salud y Seguridad en el Trabajo contribuye al bienestar de los trabajadores y es rentable. Según estimaciones recientes, las inversiones en este ámbito pueden arrojar coeficientes de rendimiento elevados: Su media es de 2,24 y se sitúan en un intervalo de 1,29 a 2,89".

2.8.1. Observaciones sobre los objetivos y los efectos de la inversión preventiva.

Dicho esto deben hacerse algunas observaciones, que en la práctica inciden tanto en la correcta "Gestión Preventiva", como en la visión que debe guiar al gestor cuando afronta un proyecto preventivo, aunque alguno de sus aspectos pudiera ser controvertido:

- 1ª.** Debería partirse de la base, si bien puede parecer maximalista, de que cualquier alteración en la Salud de los Trabajadores, aún potencial, que tenga una relación directa con la actividad laboral que desarrollan, debe entenderse, en principio, como una quiebra del sistema de la acción preventiva (planteamiento recogido en el "Sistema de Gestión DuPont"). No obstante deben establecerse matizaciones relacionadas tanto con la aplicación en la práctica de los aspectos teóricos, como con la consideración del elemento central "Preventivo-Laboral", es decir "el trabajador", que es libre y dueño de sus propias decisiones, aunque esto no elimine ni limite en ningún caso la responsabilidad del empleador, ni aminore sus obligaciones de gestión o de control del proceso productivo (obligación "**In Vigilando**").
- 2ª.** Dicho lo anterior, la implicación del "Staff", así como y muy especialmente, la participación activa de la organización de la empresa (directivos y mandos intermedios) y la colaboración del trabajador, son esenciales para alcanzar la máxima eficacia de la inversión realizada, lo que conlleva una adecuada transmisión a todos los niveles, de la importancia y trascendencia que la Dirección quiere dar a este área de gestión, haciéndola efectiva a través de una formación e información que sean suficientes y adecuadas. Todo ello incide de manera muy significativa en la cultura de la empresa e imprime carácter, por lo que los resultados serán directamente proporcionales, tanto en los aspectos sociales como económicos, a las iniciativas tomadas desde la Dirección en este sentido.

894- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS): "El rendimiento de la prevención: cálculo de los costes y beneficios de las inversiones en Salud y Seguridad en el Trabajo en las empresas" ("The return on prevention: Calculating the costs and benefits of investments in occupational safety and health in companies"). <http://www.issa.int>

3ª. Una parte muy importante de los beneficios que se consiguen con la inversión, así como las pérdidas presuntamente evitadas no son directamente evidenciables, sino a través de sus consecuencias en el tiempo o a la vista de análisis comparativos, dado que no es posible cuantificar y valorar las enfermedades profesionales, los accidentes de trabajo, así como las repercusiones que les acompañan, uniéndolos linealmente a las inversiones realizadas, debido a que no se han materializado y por lo tanto, al menos aparentemente, los cálculos son estimativos.

Esto puede llevar a una falsa percepción, como es la de que los recursos puestos a disposición en cierto momento pueden ser prescindibles o pueden ser reducidos totalmente o en parte, o bien pueden estar sometidos a otros intereses más inmediatos y supuestamente más tangibles, como podrían ser los relacionados con la estrategia económica o de producción de la empresa. En este sentido solo cabe decir, que este error se hace evidente cuando el gestor, las personas responsables o las afectadas, deben enfrentarse a las consecuencias de un suceso luctuoso, para el cual no se habían previsto o no se habían utilizado las medidas adecuadas para evitarlo, pero en ese momento ya no hay remedio y solo resta hacer frente a las consecuencias.

4ª. El beneficio que se consigue ya mencionado anteriormente (disminución de pérdidas personales y materiales, mejora del ambiente laboral y por lo tanto de la productividad, mejora de la imagen de la empresa y mejor posicionamiento en el mercado, seguridad administrativa y jurídica para los gestores responsables, etc.), solo se maximiza a través de una supervisión suficiente y adecuada. Es decir, además de que la acción "*In Vigilando*" sea una obligación legal, para que la inversión en Prevención de Riesgos Laborales sea rentable, debe ser supervisada y debe estar íntimamente unida a la que se realiza en todo el proceso productivo, es más, debe estar integrada en todo el proceso, de manera que sea imposible separar una de la otra.

5ª. Debe iniciarse esta última observación indicando, que este punto puede ser uno de los más controvertidos, pero intenta responder a una argumentación que se considera sólida.

Las inversiones realizadas para llevar a cabo cualquier "*Modelo de Gestión*" siempre inciden directamente en la cuenta de resultados, por esta razón deben

maximizarse su eficacia y su eficiencia, y todo lo concerniente a las actuaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales no son una excepción. En este sentido debe comenzarse por indicar, que deben ponerse a disposición del sistema todos los recursos económicos y materiales que sean precisos. Sin embargo estos deben ser todos los necesarios cuantificados correctamente, pero solo los necesarios con un margen lógico de confianza y adecuadamente utilizados.

Aunque parezca paradójica esta afirmación, en ningún caso debe llevar a pensar que deben escatimarse los medios, todo lo contrario. Lo que se pretende decir es que, dado que los medios puestos a disposición son una inversión, cualquier exceso sin supervisión puede llevar a crear una imagen de despreocupación y de infravaloración de los esfuerzos y de las actuaciones realizadas, dando la impresión de que se trata solo es un gasto que inevitablemente debe asumirse "*curándose en Salud*", rebajando así su credibilidad. Los recursos materiales siempre son escasos y representan un "coste", por lo tanto es necesario unirlos de forma solidaria, al control de su correcta utilización, de su reposición cuando sea precisa y de su adecuado mantenimiento, de manera que su rendimiento sea óptimo. De forma similar deben tratarse los recursos humanos puestos a disposición, que no deberían realizar otras tareas ajenas a su función, que deben contar con una actualización permanente en cuanto a su nivel de formación se refiere, debiendo mantenerse actualizadas las dotaciones necesarias.

La imagen para los componentes de la empresa, de que la Dirección espera obtener beneficios sociales y económicos de las inversiones realizadas en este terreno y por lo tanto las controla, se reflejará directamente en una mejora de la conciencia y de la visión del proyecto preventivo, lo que incidirá de forma inmediata en la cultura de la empresa y en el incremento de la calidad de la Salud de los Trabajadores y de la productividad, y por consiguiente en el entorno social y en la cuenta de resultados.

3. La evaluación de la "*Gestión Preventiva*".

El "*Nivel de Calidad*" de una gestión, no solo se encuentra condicionado por la bondad del sistema implantado, sino también por la voluntad del gestor de establecer una planificación, basada en el cumplimiento de los condicionantes que marca el sistema, en

el establecimiento de objetivos coherentes, en su supervisión y control y en la participación de toda la estructura incluidos los trabajadores. Todo ello facilita la implantación de una "*Cultura Preventiva*" proactiva, que tome la "*Prevención*" como una parte más de la actividad de manera inseparable. No obstante la gestión debe ser evaluada, por lo que es conveniente detenerse en algunos aspectos relativos a su valoración.

El análisis y el estudio sobre la forma en la que ha evolucionado la siniestralidad laboral y las causas que la han provocado, son mecanismos que, hasta la fecha, han sido esenciales para establecer los objetivos, y la bondad y la idoneidad de las medidas necesarias que deben aplicarse, dirigidas a evitar las consecuencias no deseadas, derivadas de la exposición a los riesgos en el trabajo, y a conocer la evolución de los resultados de la puesta en práctica de estas medidas, configurándose como uno de los pilares más importantes sobre los que pivota la "*Gestión Preventiva*". Por esta razón es imprescindible establecer los cauces necesarios de información, que integren todos los factores que intervienen en el proceso analítico, de manera que permitan obtener un juicio de valor, adaptado lo más posible al área que se pretende gestionar, dado que de ello va a depender la valoración de un "*Plan de Acción*", al que se le han asignado unos objetivos y unos recursos, y por lo tanto la posterior toma de decisiones a la vista de sus resultados.

3.1. Factores analíticos.

Debe partirse de la base, de que los riesgos en el ámbito de la empresa deben y pueden ser controlados, dado que se desarrollan en un entorno en el que, a diferencia de otros, las condiciones dependen en la mayor parte de los casos de la voluntad y del buen hacer del gestor. Dicho esto, en la actualidad, los niveles de acierto o de fracaso de la actividad preventiva en el trabajo, vienen definidos, en la práctica, por el número de accidentes de trabajo y por el número de enfermedades profesionales que se han producido, así como por la gravedad de las lesiones, lo que a primera vista parecería lógico y sobre todo, se ha manifestado aparentemente útil a lo largo del tiempo. Así, la "*Gestión Preventiva*" ha tendido a valorarse en función de unos objetivos, que numéricamente se han establecido en un conjunto de índices, de los que a continuación

se destacarán tres de ellos por ser los más utilizados: El "Índice de Incidencia", el "Índice de Frecuencia" y el "Índice de Gravedad".

- A. Índice de Incidencia (I.I.):** Refleja el número de sucesos producidos en un ámbito determinado, por el número de trabajadores incluidos en ese ámbito. En su aplicación estadística a las empresas, suele estar referido al número de accidentes o en su caso de enfermedades profesionales reconocidas en un periodo de tiempo determinado, por cada 1000* trabajadores. No obstante cuando se utiliza para otros entornos más amplios (nacionales o internacionales) suele referirse a cada 100.000* trabajadores:

$$I.I. = \frac{\left[\begin{array}{l} \text{Nº accidentes (en jornada laboral)} \\ \text{ó de enfermedades profesionales} \end{array} \right] \times 10^3 \text{ (ó en su caso } \times 10^5 \text{)*}}{\text{Nº medio de trabajadores}}$$

- B. Índice de Frecuencia (I.F.):** Este índice establece una relación entre los accidentes con baja, que se producen durante la jornada de trabajo, y cada millón de horas trabajadas.

$$I.F. = \frac{\text{Nº accidentes (en jornada laboral)} \times 10^6}{\text{Nº de horas trabajadas}}$$

Sirve para realizar análisis comparativos, de la forma en la que evolucionan cuantitativamente los accidentes en periodos de tiempo determinados, por lo que se ha considerado eminentemente "técnico".

- C. Índice de Gravedad (I.G.):** Éste es un índice del que se desprende la gravedad de las lesiones que han provocado los accidentes de trabajo, considerando que se traducen en días de baja.

$$I.G. = \frac{\text{Nº de jornadas perdidas a consecuencia de los accidentes} \times 10^3}{\text{Nº de horas trabajadas}}$$

Dado el objetivo que persigue, se ha considerado eminentemente "Médico-Sanitario".

La ventaja de llevar a cabo los análisis de resultados en función de los índices descritos estriba esencialmente en que, dado que se trabaja sobre accidentes o enfermedades declaradas, se asegura la recepción periódica de los datos, al tiempo que podría

decirse, que la base de la muestra tiene un cierto carácter homogéneo. Sin embargo, este sistema no tiene en cuenta otros factores de importancia que intervienen en el proceso y que condicionan esta valoración como podremos ver a continuación:

3.1.1. Sobre los aspectos cuantitativos.

En primer lugar debe tenerse en cuenta que, afortunadamente, muchas de las situaciones de riesgo a las que se exponen los trabajadores, no tienen como consecuencia inmediata una alteración para su Salud. No obstante, cada situación de riesgo "no controlado" es una fuente potencial de lesiones para el trabajador, independientemente de haber tenido consecuencias negativas, en el momento concreto en el que se haya producido el hecho, que el sistema no recoge dado que no se ha producido una alteración constatable de la Salud y, por lo tanto, no se computan aunque la situación de riesgo haya existido en la práctica.

Como complemento, a modo de ejemplo y como apoyo a lo indicado anteriormente, deberían tenerse en cuenta los estudios realizados por H.W. Heinrich, Frank E. Bird y Tye y Pearson, que han tenido en cada caso su traducción en las llamadas "Pirámides de Riesgos".

3.1.1.1. Pirámide de H.W. Heinrich.

H.W. Heinrich⁸⁹⁵ introdujo en los años 1930, la teoría de la pirámide de la accidentalidad (figura 31), en la que se establecía que por cada accidente mortal, se producían 30 accidentes leves y 300 incidentes. No obstante esta teoría fue puesta en duda posteriormente, debido a que se basaba en datos procedentes de empresas aseguradoras, que no se adaptaban específicamente a la realidad

de los accidentes de trabajo y tenían en cuenta otros factores no relacionados, por lo que se distorsionaba el resultado. A pesar de ello, fue el origen de posteriores estudios basados en parámetros similares, aunque más adaptados al entorno laboral.

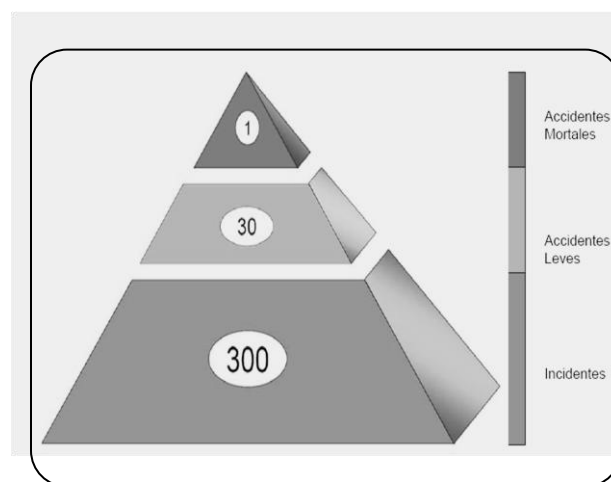


Figura 31: Pirámide de H.W. Heinrich.

Fuente: Autor: Sobre datos tomados de la revista ERGA-Online Nº 121. Instituto Nacional de Higiene en el Trabajo (INSHT).

⁸⁹⁵- Herbert William Heinrich (1886 - 1962): Fue Superintendente Adjunto de la División de "Travelers Insurance Company" ingeniería e inspección y autor del libro "Industrial Accident Prevention, A Scientific Approach". 1931.

3.1.1.2. Pirámide de Frank E. Bird.

Posteriormente, alrededor del año 1969, Frank E. Bird⁸⁹⁶ presentó su estudio, basado en el análisis de 1.750.000 accidentes investigados en 297 empresas, pertenecientes a 21 Grupos Industriales. Como consecuencia de este estudio, desarrolló la conocida como "Pirámide de Bird" (figura 32), en la que se concluye que por cada 600 incidentes, ocurren 30 accidentes leves, 10 accidentes serios y uno grave.

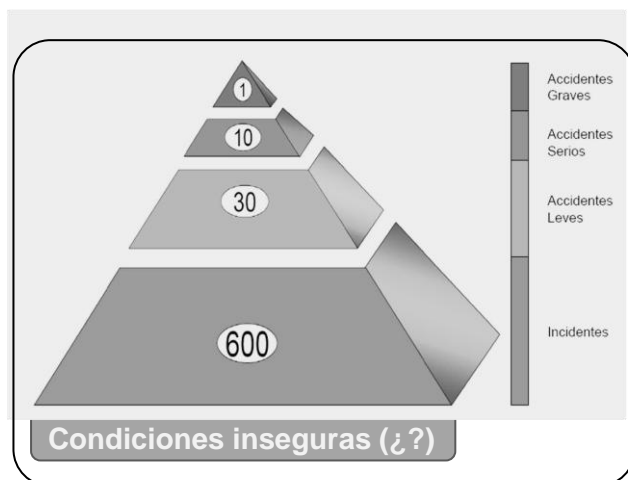


Figura 32: Pirámide de Frank E. Bird.

Fuente: Autor. Sobre datos recogidos del documento divulgativo "Datos Investigación de accidentes por el método del árbol de causas"- INSHT. 2ª ed. Madrid, noviembre 2012.

A la vista de lo recogido en esta pirámide se observa, que existe una proporción potencial entre los incidentes que podrían haber producido lesiones a las personas o pérdidas materiales, y los que realmente ocasionaron accidentes, lo que nos lleva a tomar muy en consideración la importancia de estos sucesos.

3.1.1.3. Pirámide Tye/Pearson.

Esta pirámide procede de un estudio realizado entre los años 1974 y 1975, sobre una muestra de 1.000.000 de accidentes de la Industria británica, como consecuencia del cual se diseñó una pirámide (figura 33), en la que se observaba que por cada 400 accidentes sin daños se producían 80 accidentes con daños, 50 accidentes con lesiones, 3 accidentes leves y 1 accidente mortal.

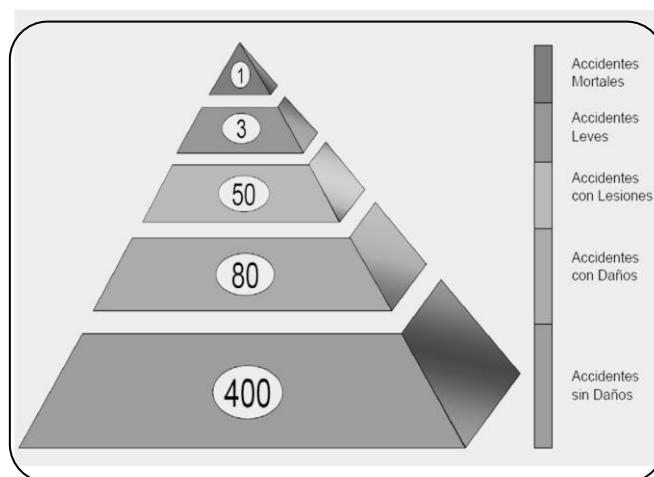


Figura 33: Pirámide Tye/Pearson.

Fuente: Autor. Sobre datos recogidos del documento divulgativo "Datos Investigación de accidentes por el método del árbol de causas"- INSHT. 2ª ed. Madrid, noviembre 2012.

⁸⁹⁶- Frank E. Bird. Jr. (1921 - 2007): Fue presidente del Instituto Internacional de Control de Pérdidas y Profesor Adjunto de la Universidad Estatal de Georgia. Desde el año 1950 al año 1968 dirigió la Seguridad, la Salud, el fuego y los programas de seguridad de la Compañía Siderúrgica Lukens de Coatesville, Pennsylvania (EE.UU.)

3.1.1.4. Observaciones.

A primera vista y sin entrar en otras consideraciones, las tres pirámides ponen de manifiesto la importancia que, sobre la valoración de la "Gestión Preventiva" y sobre la evaluación de la bondad de la implantación de los "Sistemas Gestión Preventivos", tiene la potencialidad de la exposición al riesgo, por encima de los resultados reales medidos solo en número de lesiones o de pérdidas.

3.1.2. Sobre los aspectos cualitativos

Asimismo, y también afortunadamente, la consecuencia lesiva que se deriva de de una exposición a un riesgo, traducida en un accidente de trabajo o en una enfermedad profesional, no siempre está en proporción con la calidad de la lesión. No obstante esto no quiere decir que, en otras circunstancias, las consecuencias puedan estar en consonancia, en toda su gravedad, con el nivel de riesgo al que se ha estado sometido. Por lo tanto, la gravedad de la lesión, si bien es un dato a analizar, en muchos casos no tiene una correlación directamente proporcional, con el nivel ni con la calidad del riesgo a que ha estado expuesto el trabajador. Es decir, lesiones importantes pueden ser consecuencia de la exposición a riesgos considerados leves, en tanto que la exposición a riesgos considerados graves, pueden tener como consecuencia lesiones de poca importancia e incluso no provocar una lesión.

Para mayor aclaración se exponen dos ejemplos, que aunque puedan considerarse simples y extremos, sólo tienen como objeto servir de complemento a los postulados recogidos en las consideraciones anteriores:

- Primer ejemplo

Imagínese el caso de un trabajador que sube a reparar un punto de alta tensión utilizando una escalera inadecuada y sin cinturón de seguridad. Al alcanzar la altura de trabajo, la escalera pierde la sustentación y cae provocando que el trabajador de forma instintiva se agarre a un cable (sin otro contacto) y quede colgando de la línea. Seguidamente el trabajador suelta las manos y cae al suelo, con la suerte de que sólo sufre ligeras contusiones y unos pequeños arañazos.

En este caso y a pesar del riesgo al que ha estado expuesto el trabajador, el accidente se consideraría leve y por lo tanto tendría un reflejo mínimo en la estadística de accidentes de la empresa. Por otra parte también cabría la posibilidad de que, si no precisase atención sanitaria, no existiese conocimiento por parte del Servicio de Prevención de la empresa, por lo que a pesar de la gravedad del suceso, podría incluso no recogerse en la estadística.

- Segundo ejemplo:

Imagínese el caso de un trabajador que realiza la parada habitual reglamentaria para tomar un refrigerio a media mañana, consistente en un bocadillo que se prepara con el contenido de un alimento en conserva. Al realizar esta operación, sufre una lesión grave en un ojo provocada por una esquirla que se desprende al abrir el recipiente.

En este caso el suceso se consideraría como accidente de trabajo, dado que el tiempo reglamentario para tomar el bocadillo se estima como tiempo de trabajo. Esto sucede, a pesar de que el riesgo al que ha estado expuesto el trabajador no sólo ha sido mínimo, sino que es imposible preverlo, no obstante se valoraría como accidente grave o muy grave y así quedaría reflejado en la estadística.

3.1.3. Otras circunstancias singulares.

A continuación se recogen algunas circunstancias puramente administrativas que, cuando se producen, pueden tener una incidencia notable en el resultado numérico de la gestión.

3.1.3.1. Sobre algunos aspectos legislativos.

La legislación recoge que cuando un trabajador sufre un infarto de miocardio durante la jornada laboral⁸⁹⁷, se reconoce como accidente de trabajo directamente sin analizar las causas que lo hayan podido producir. Es decir, si una parte interesada estimase que la lesión no se corresponde con esta calificación, la carga de la prueba le correspondería a esa parte ante un Tribunal (presunción "*iuris tantum*").

Asimismo podrían ser consideradas accidente de trabajo otras patologías similares, salvo prueba en contrario, tales como la embolia o hemorragia cerebral si se producen

897- Esta circunstancia se basa en el artículo 115.1 del actual Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en el que se define el accidente de trabajo, y ha quedado acreditada por diferentes sentencias judiciales, en particular las sentencias del Tribunal Supremo en Unificación de Doctrina de fechas 16 de febrero de 1996, 8 de marzo de 2005 y 11 de Junio de 2007.

dentro de la jornada laboral. A este respecto debe indicarse, que estas afecciones pueden sin ninguna duda estar provocadas por causas laborales, tales como el estrés, la sobrecarga mental, etc., pero también es posible que se hayan producido por otras razones al margen de la actividad laboral y a pesar de ello, quedarán reflejadas en la estadística de la empresa como accidentes y como un suceso grave o en su caso mortal.

Otra circunstancia, es la que se refiere a un trabajador que presta sus servicios en dos empresas distintas, lógicamente en un diferente horario laboral y compatible. Si este trabajador sufriera un accidente de trabajo, quedaría reflejado en cada una de las dos empresas independientemente de en donde se haya producido⁸⁹⁸.

En otro orden de cosas cabe indicar, unido a lo anterior, que en España las recaídas de un accidente anterior se reflejan estadísticamente como accidentes nuevos, por lo que tienen una incidencia directa en los índices estadísticos.

Un caso que podría catalogarse de particularmente singular, es el del reconocimiento del suicidio en jornada laboral como accidente de trabajo. Así ha sido considerado en España en distintas sentencias, tales como la dictada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía en el año de 2010 (sentencia Nº 1412/2010 de 13 de marzo), la del Tribunal Superior de Justicia de Galicia (sentencia Nº 1890/2012 de 30 de marzo), la del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya en el mismo año (sentencia Nº. 8428/2013 de 20 de diciembre) o la del año 2016 del Tribunal Superior de Justicia de Castilla La Mancha Tribunal (Sala de lo Social – Nº de Resolución: 123/2016), entre otras. Cabe indicar que, como en los casos anteriores, estos sucesos quedarían reflejados en las estadísticas de la empresa como accidentes mortales, sin atender a ninguna otra consideración.

Si bien lo recogido anteriormente podría considerarse como casos particulares y aislados, llegados a este punto no puede por menos que recordarse, la especial transcendencia que tuvo entre los años 2008 y 2009, el suicidio por causas laborales en el ámbito europeo, a raíz de lo sucedido en Francia en la compañía "*France Télécom*". En estos años se quitaron la vida más de 30 empleados, lo que provocó que en el año 2010 la Fiscalía de Paris solicitase la apertura de juicio contra la empresa y varios

898- Sala de lo Social del Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de julio de 1998, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina, interpretando el alcance del art. 120.3 de la Ley General de la Seguridad Social, en los casos de pluriempleo.

directivos, así como contra su ex-presidente Didier Lombard, bajo la acusación de "acoso moral".

3.1.3.2. Sobre la actualización del suceso lesivo.

En algunos casos, las consecuencias derivadas de la exposición al riesgo se manifiestan muy posteriormente. Sirva como ejemplo, entre otros muchos, la exposición del trabajador a las fibras de amianto, en el terreno de la Higiene Industrial, a consecuencia de la cual puede desarrollarse un mesotelioma. No obstante, el mesotelioma puede manifestar los primeros signos hasta 20, 50 o más años después de la exposición al amianto y, en las primeras fases, los síntomas pueden camuflarse confundándose con los de otras enfermedades respiratorias, como la gripe o la neumonía, por lo que al no establecerse la consecuencia de forma inmediata, la gravedad del hecho no queda reflejada dentro del ejercicio en el que se ocurre el suceso y en el que se realiza el estudio. Más aún, podría ser considerada enfermedad común si en trabajador ya no presta sus servicios en la empresa y en la actividad que la ha provocado, siempre que no sea posible demostrar una relación causa/efecto. Asimismo la enfermedad podría aparecer incluso fuera del periodo de la vida laboral del trabajador, por lo que podría no quedar reflejada como enfermedad profesional en ningún momento.

3.1.3.3. Sobre los criterios de análisis y su homologación.

Algunos aspectos sobre los que se asientan criterios básicos, tales como la consideración de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, no siempre son homologables en todos los países. Como apoyo a esta afirmación sirva como ejemplo lo ya anteriormente recogido, referido a que, en tanto que en nuestro país la consideración de accidente de trabajo se realiza desde el primer día de baja, descontando el que ocurre el suceso, en otros países los criterios son distintos, tal como se verá más adelante con más detalle a lo largo del presente punto.

Otro ejemplo es el que se refiere a la enfermedad profesional. Ésta viene condicionada por la aplicación de unas tablas, en las que a cada actividad profesional se le asigna unas posibles enfermedades, de manera que sólo se considerará como tal, si el trabajador realiza la actividad recogida y si la enfermedad que padece se encuentra

incluida en el correspondiente apartado de la tabla. No obstante, no todos los países tienen definida esta tabla y los contenidos de los que sí la tienen, si bien pueden tener aspectos coincidentes son difícilmente homologables, dado que se han realizado a través de criterios diferentes.

Si entendemos que uno de los aspectos más importantes de los estudios que se realizan, radica en la posibilidad de comparar el desarrollo de la actividad laboral en distintos contextos y zonas, lo que debería permitir analizar los resultados para diseñar pautas de actuación comunes, identificar tendencias, tomar decisiones y establecer normas, entre otras muchas actuaciones, podemos observar que, dado que cada país cuenta con unas tablas específicas propias, cuando se intenta comparar país con país, el análisis queda desvirtuado por la falta de homologación de los factores que se consideran en el estudio. Asimismo y en mayor medida quedan desvirtuados los estudios que se realizan por zonas y que parten de los datos que recogen distintos países con distintas legislaciones, que en muchos casos no son suficientemente homologables.

Una muestra de ello son las dificultades expresadas por EUROSTAT a la hora de realizar estudios estadísticos a nivel europeo, tal como ya ha quedado reflejado anteriormente en el punto 2.6 del presente capítulo, dificultades que asimismo han puesto de manifiesto reiteradamente tanto la Comisión Europea como el resto de las Instituciones Europeas. Por otra parte la OIT, en un informe⁸⁹⁹ del año 2002, manifestó en el mismo sentido que:

“La ausencia de información fiable sobre la incidencia de los accidentes laborales y las enfermedades profesionales es un obstáculo importante para frenar la escalofriante escalada de muertes y lesiones laborales que continúan produciéndose en todo el mundo”.

Asimismo, el mismo informe destaca entre otros muchos problemas, que la incompatibilidad de los datos parte de la definición misma de accidente de trabajo que es diferente en cada país, habiendo casos en los que ni siquiera existe una definición. Por otra parte recoge otros aspectos significativos, relativos tanto a la notificación como al tipo de información facilitada, o respecto a cómo o cuando se notifican.

⁸⁹⁹- OIT, 90ª reunión de junio de 2002. Quinto punto del orden del día. Informe V: “Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a las enfermedades profesionales”. (<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm#El registro en el plano de la empresa>).

En lo que se refiere a nuestro entorno más próximo, el europeo, se señala la presencia de diferentes criterios respecto a los accidentes no mortales. Así en tanto en Dinamarca o la República Checa se notifican al transcurrir un período de al menos un día de ausencia del trabajo, caso también de España, en Alemania, Finlandia, Hungría, Irlanda y el Reino Unido este período es de tres días, aunque en este último país, ciertos accidentes han de ser notificados independientemente de la duración de la ausencia del trabajo. Por último en Austria y Bélgica, no existe un período mínimo de notificación.

Por otra parte, este informe recoge la existencia de diferentes criterios respecto a los accidentes mortales. Así, mientras que en unos países solo se considera accidente de trabajo, si la muerte sobreviene inmediatamente después del accidente, en otros esta circunstancia no es imperativa. Como ejemplo, en Hungría el periodo se eleva a los 90 días posteriores, en el Reino Unido al año y en Alemania, Grecia, Irlanda e Italia, no existe límite de tiempo, siendo éste asimismo el caso de España.

Todas estas circunstancias se traducen de forma directa, lógicamente, en las estadísticas que sobre la siniestralidad laboral realizan los distintos países, lo que representa un problema serio a la hora de llevar a cabo análisis comparativos, de los que puedan derivarse decisiones estratégicas o referentes a valorar la bondad de la "Gestión Preventiva".

La consecuencia directa que puede sacarse de todo lo descrito anteriormente, es que los estudios estadísticos, basados generalmente en los índices de incidencia, solo reflejan un estado de situación, que en diversos casos y en parte de su extensión podrían no coincidir con la realidad, lo que dificulta enormemente una toma de decisiones basada en análisis comparativos. Sin embargo, pese a sus defectos, en la actualidad no se dispone de un sistema alternativo y todos los esfuerzos de los Organismos Internacionales van dirigidos a conseguir mayores niveles de homogenización, algo que conlleva una enorme dificultad, debido a que las indicaciones de estos Organismos, en la mayor parte de los casos, no pueden tener un carácter imperativo sobre los Estados y solo pueden expresarse a través de "Recomendaciones".

3.2. La evaluación de la "Gestión Preventiva" a través del establecimiento de índices.

Debe comenzarse indicando que, con lo anteriormente expuesto, en ningún momento se ha pretendido poner en cuestión los logros sociales que benefician al trabajador, y en mucha menor medida las Resoluciones Judiciales que los abalan, ni es el objetivo de este trabajo. Sin embargo, sí se pretende hacer una crítica constructiva y documentada, a la vista de los procedimientos estadísticos actualmente en vigor, en relación exclusiva con los criterios con los que se valora la gestión. Estos criterios pueden ser múltiples y variados, quedando a juicio del equipo gestor, de manera que al definir cada objetivo, asignar los recursos y establecer el "*Plan de Acción*", elige los parámetros de evaluación del desempeño, valorándolos frecuentemente en los niveles de "*cumplimiento*" y "*excelencia*", tomando como referencia determinados índices.

3.2.1. Sobre la evaluación de la "Gestión Preventiva" utilizando los índices de incidencia, frecuencia y gravedad.

Los parámetros de medición más significativos y más frecuentemente utilizados, son los que se establecen en torno a los índices de "*Incidencia*", de "*Frecuencia*" y de "*Gravedad*" anteriormente definidos, realizando a través de ellos una valoración general de toda la labor realizada durante el período evaluado. Así habitualmente las empresas, atendiendo a los índices propios referidos a períodos anteriores, aunque no es infrecuente que se tomen como referencia los del sector, someten sus objetivos al cumplimiento de unos límites máximos que no deben superarse, de manera que se relaciona la bondad de la gestión con este cumplimiento, en tanto que si se superan la evaluación estaría en el nivel de no conformidad.

Este sistema tiene la virtud de ser enormemente sencillo y de ahí lo extendido de su utilización. Asimismo tiene la ventaja de que, dado que tanto la Administración Española como las Instituciones Europeas e internacionales utilizan estos índices, en particular los de incidencia, permite hacer análisis comparativos referidos a los datos procedentes de estos Organismos. Sin embargo, no deben olvidarse los múltiples factores recogidos en el anterior punto 3.1, referentes a la homogenización de los datos estadísticos, así como otros que han ido describiéndose a lo largo de este capítulo, que hacen que los análisis

comparativos de la siniestralidad basados en estos índices, tengan un carácter muy estimativo.

Dicho esto, en lo que se refiere a su utilización como elementos de valoración de la "Gestión Preventiva", deben hacerse al menos las siguientes observaciones, que contradicen su indicación para este fin:

- A.** El establecimiento como objetivo de unos valores, distintos a cero, en los índices de incidencia, frecuencia o gravedad, lleva implícita la aceptación de la inevitabilidad de unos ciertos niveles de siniestralidad. Así por este sistema, si se alcanzan los valores fijados la gestión se consideraría positiva, sin tener en cuenta que un índice, por bajo que sea, responde a un número determinado de sucesos que han alterado la Salud de los Trabajadores. Por lo tanto aunque pueden utilizarse como una herramienta administrativa, en ningún caso deberían fijarse como un objetivo de la "Gestión Preventiva".
- B.** Los datos que se manejan corresponden a una siniestralidad ya pasada, que responde a las condiciones específicas en las que se ha realizado la actividad en un período concreto, que son irrepetibles, por lo que los índices aunque pueden reflejar una tendencia no tienen un carácter preventivo.
- C.** Si bien debe suponerse que la mejora en estos índices, está relacionada con el nivel de cumplimiento de las Normas y de los procedimientos incluidos en el "Sistema de Gestión", esta relación es general e inespecífica, por lo que de ella no se pueden derivar "Criterios Preventivos" concretos y por lo tanto no son útiles para evaluar un sistema, que persigue valorar la efectividad de la puesta en práctica de estos criterios.
- D.** Abundando en el punto anterior, podría darse la paradoja de valorar negativamente la "Gestión Preventiva" de una empresa, que cumple con todos los requisitos del "Sistema de Gestión", en la que se disparasen los índices por circunstancia ajenas al gestor, algunas de ellas descritas anteriormente en el punto 3.1.2, en tanto que valorar favorablemente la de otra empresa, que no cuenta con un "Sistema de Gestión Preventiva" o en la que se reiteran los incumplimientos, por el hecho de mantener unos índices bajos de accidentalidad.

E. Por último no debe olvidarse, que la siniestralidad laboral tiene una relación directa con la forma de implantar una "Gestión Preventiva", que en gran parte depende de la voluntad y del nivel implicación del gestor, por lo tanto las actuaciones deben centrarse en un paso anterior, es decir, el de prevenir e impedir que ocurran alteraciones en la Salud de los Trabajadores, por lo que la valoración de la bondad de la gestión debería centrarse en el correcto diseño del sistema preventivo y en el control de los mecanismos puestos a su disposición para conseguir este fin.

3.2.2. Sobre la evaluación de la "Gestión Preventiva" utilizando marcadores preventivos.

Si consideramos los estudios sobre el análisis de las consecuencias de los Riesgos Laborales, como uno de los pilares de la toma de decisiones en la "Gestión Preventiva", de lo anteriormente expuesto se evidencia la necesidad de contar con un sistema, a ser posible sencillo y de fácil aplicación, que incluya el mayor número de los aspectos posibles que rodean el campo objeto de estudio, al tiempo que pueda ser homologable y compatible con las diferentes disposiciones establecidas por los distintos ordenamientos jurídicos⁹⁰⁰, lo que permitiría la implantación de prácticas y la confección de Normas comunes más adaptadas a la realidad y apoyadas por la experiencia recogida en los estudios comparativos.

Debe indicarse que, en línea con lo anterior y muy relacionado con la gestión, en el año 2011 el Parlamento Europeo manifestó su opinión pidiendo a la Comisión que⁹⁰¹:

"...recopile y facilite datos estadísticos que muestren el grado de reducción de los accidentes gracias a la investigación centrada en la prevención, tomando como punto de partida la etapa de planificación".

Como puede observarse, con esta manifestación el Parlamento Europeo llama la atención, sobre la necesidad de establecer parámetros de análisis que tengan en cuenta todas las fases de la gestión y no solamente que permitan analizar, como es el caso actual, los resultados finales a la vista de unos hechos que ya se han producido.

⁹⁰⁰- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la "revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)". (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14). Punto 25 ("...Señala las dificultades existentes para recoger los datos en numerosos Estados miembros).

⁹⁰¹- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la "revisión intermedia de la Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)". (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14). Punto 35.

3.2.2.1. Propuesta sobre la aplicación de un "*Índice Preventivo de Gestión*".

Dada la crítica a la que se han sometido algunos de los sistemas de evaluación utilizados, no parecería adecuado finalizar este punto, sin aportar al menos una alternativa que pudiera ser tomada en consideración, por lo que a continuación se recoge la siguiente iniciativa a modo de propuesta que, al no estar implantada en la práctica, puede y debe estar asimismo sujeta a crítica.

A. Fundamentos.

En principio la propuesta que se desarrolla a continuación se centra en España, y parte de la base de la obligación que tienen las empresas de realizar una evaluación general de los riesgos y de llevar a cabo controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, tal como se recoge en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que la considera como "*...uno de los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del Plan de Prevención de Riesgos...*". Asimismo se parte de la premisa de que, como igualmente recoge la citada Ley, el citado "*Plan de Prevención de Riesgos Laborales*" es un "*Sistema de Gestión Preventiva*", del que obligatoriamente deben dotarse las empresas, por lo tanto, al menos en nuestro país, existe una homologación en estos dos aspectos por esta Norma Legal.

Si se considera que la "*Gestión Preventiva*" en la empresa debe basarse en un sistema suficientemente adaptado a sus necesidades y a su idiosincrasia, que contemplando todos los procesos, defina unos procedimientos preventivos analizados y estudiados adecuadamente, en los que se integren las formas básicas de realizar cada uno de los cometidos de manera correcta y segura, podría concluirse que de la observancia de los contenidos de estos documentos, debería derivarse la ausencia de siniestralidad o al menos éste sería su fin último. Por lo tanto, porqué no supeditar la "*Valoración de la Gestión*" a la "*Evaluación de los Riesgos*" y a los "*Niveles de Cumplimiento de los Procedimientos*", relacionando todo ello con unos indicadores. Ésta es la base sobre la que se asentará la propuesta que se describe a continuación.

B. Principios básicos y elementos de análisis.

En la sistemática que se recogerá en la propuesta, se han tenido en cuenta los siguientes principios y elementos de análisis:

- B.1.** De acuerdo a lo anteriormente indicado, los parámetros de análisis deberían ser: La Evaluación de los Riesgos y las actuaciones recogidas en los procedimientos.
- B.2.** Parece evidente la necesidad de contar con marcadores apropiados pero a la vez sencillos, que permitan tanto una correcta valoración de la "Gestión Preventiva", como el seguimiento de su evolución a lo largo del tiempo, incluida la comparativa entre periodos de gestión, al tiempo que de su análisis puedan derivarse conclusiones que faciliten la toma de decisiones.
- B.3.** Se considerarán como elementos básicos sobre los que se asienta el sistema, los sucesos controlados bien por haber provocado lesiones o bien por derivarse de inspecciones periódicas programadas, en cuyo informe se hayan recogido incumplimientos.
- B.4.** Todo sistema preventivo con diferentes actividades debería cumplir el siguiente principio lógico:

"De dos actividades cualquiera, si al riesgo evaluado de cada una de ellas se le unen las medidas de protección adecuadas para su control, el riesgo resultante debe ser igual o aproximadamente igual a cero. Por lo que los riesgos resultantes deben ser en todos los casos aproximadamente iguales y próximos a cero". (Tabla 17).

Actividad A:	Riesgo evaluado: R_a Medidas de protección: MP_a	$R_a + MP_a \Leftrightarrow R_{ra} \cong 0$
Actividad B:	Riesgo evaluado: R_b Medidas de protección: MP_b	$R_b + MP_b \Leftrightarrow R_{rb} \cong 0$

Riesgo Resultante = $R_{ra} \cong 0 \cong R_{rb}$

Tabla 17: Relación actividad/riesgo resultante.
Fuente: Autor.

Observaciones:

Debe suponerse que las características de la actividad evaluada no varían, porque si lo hicieran, esa variación debería ir acompañada de una nueva evaluación y del establecimiento de unas nuevas medidas de protección. Por lo tanto, si las características de la actividad se mantienen, la Evaluación de los Riesgos es adecuada, las medidas de protección son correctas y está bien definida su utilización, los incumplimientos de estas medidas son los factores que desvían el riesgo resultante de cero y como consecuencia los que pueden provocar que el riesgo se actualice y se produzca el siniestro.

C. Metodología para el cálculo de un nuevo "Índice de Riesgo Estimado" (IR_e).

Como ya se ha indicado, el método que se describe se asienta tanto en la Evaluación de los Riesgos como en el nivel de cumplimiento de los procedimientos preventivos. Tomando como base la metodología aplicada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT):

C.1. Respecto la Evaluación de los Riesgos:

En la evaluación general de riesgos a cada actividad, evaluada en función de la probabilidad y de la consecuencia, se le asigna un nivel de riesgo estimado que, según el método del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT)⁹⁰², oscila entre trivial e intolerable, tal como se recoge en la tabla 18.

		Niveles de riesgo		
		Consecuencias		
		Ligeramente Dañino LD	Dañino D	Extremadamente Dañino ED
Probabilidad	Baja B	Riesgo trivial T	Riesgo tolerable TO	Riesgo moderado MO
	Media M	Riesgo tolerable TO	Riesgo moderado MO	Riesgo importante I
	Alta A	Riesgo moderado MO	Riesgo importante I	Riesgo intolerable IN

Tabla 18: Método de Evaluación de Riesgos laborales.
Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

902- Documento: "Evaluación de Riesgos Laborales". Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). Ministerio de Trabajo y asuntos sociales:
http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Guias_Ev_Riesgos/Ficheros/Evaluacion_riesgos.pdf.

C.2. Respecto a la estimación numérica de los riesgos.

A la vista de la tabla 18 y teniendo en cuenta que en la metodología del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), no se establecen medidas correctoras específicas para el nivel de trivial, si se asignase un valor numérico creciente a cada riesgo estimado, podría obtenerse la siguiente tabla 19:

TABLA DE ESTIMACIÓN NUMÉRICA DE LOS RIESGOS (E _{nR})					
EVALUACIÓN DEL RIESGO	TRIVIAL (T)	TOLERABLE (TO)	MODERADO (MO)	IMPORTANTE (I)	INTOLERABLE (IN)
ESTIMACIÓN NUMÉRICA	0	1	2	3	4

Tabla 19: Estimación numérica de los riesgos.
Fuente: Autor.

C.3. Respecto a la valoración de los incumplimientos detectados

Los incumplimientos se han establecido, siguiendo el criterio anteriormente utilizado para la estimación numérica del riesgo, en leves, moderados, importantes y muy importantes, definiendo cada nivel de incumplimiento y asignando unos valores numéricos de acuerdo con la siguiente tabla 20:

TABLA DE VALORACIÓN DE LOS INCUMPLIMIENTOS DETECTADOS (V.I.)				
VALORACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO	LEVE	MODERADO	IMPORTANTE	MUY IMPORTANTE
ESTIMACIÓN NUMÉRICA	1	2	3	4

INCUMPLIMIENTO	DEFINICIÓN
LEVE	Fundamentalmente se refiere a incumplimientos sobre aspectos administrativos o al uso de los elementos o de las instalaciones de forma inapropiada, con ninguna o muy baja posibilidad de que se evidencie un riesgo.
MODERADO	Incumplimientos de los que, por acción u omisión, se deriva una cierta potencialidad de que se evidencie un riesgo.
IMPORTANTE	Incumplimientos por acción u omisión, de los que se deriva una posibilidad real de que se evidencie un riesgo, aunque no siempre.
MUY IMPORTANTE	Incumplimientos, por acción u omisión, a causa de los cuales el riesgo se hará evidente siempre o casi siempre.

Tabla 20: Valoración de los incumplimientos
Fuente: Autor.

C.4. Respecto a la evaluación del hecho objeto de análisis:

En cada suceso o actuación inspectora se definirán los incumplimientos y se valorará cada uno de ellos aplicando la siguiente tabla 21: (Se ha obviado la estimación numérica correspondiente al nivel de trivial por ser igual a cero).

NIVEL DE RIESGO DE LOS INCUMPLIMIENTOS		ESTIMACIÓN NUMÉRICA DEL RIESGO (E _n R)			
		1 Tolerable	2 Moderado	3 Importante	4 Intolerable
VALORACIÓN DEL INCUMPLIMIENTO (V.I.)	1 Leve	1	2	3	4
	2 Moderado	1	2	3	4
	3 Importante	2	3	4	4
	4 Muy Importante	3	3	4	4

Tabla 21: Valoración numérica de los niveles de riesgo de los incumplimientos.
Fuente: Autor.

Según la tabla 21, el nivel de riesgo de cada incumplimiento sería el resultado de relacionar su valoración sobre el incumplimiento con la estimación del riesgo, aplicando un factor de corrección a la estimación de tolerable y moderado. Todo ello a la vista de las definiciones que establece en su método el INSHT. Por otra parte, dado que el valor 4 va unido a una situación intolerable, que en ningún caso se podría sobrepasar, no se han considerado valores superiores a esta cifra.

C.5. Respecto a la estimación del riesgo resultante (R_r)

Para la estimación del riesgo resultante se analizará cada suceso controlado, bien derivado de un siniestro laboral o bien de una inspección, utilizando el modelo que se recoge a continuación en la tabla 22:

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Niveles de riesgo
1				
2				
⋮				
↓				
SUMA NIVELES DE RIESGO				<input type="text"/>
RIESGO RESULTANTE (R _r)		<input type="text"/>	<input type="text"/>	<input type="text"/>

Tabla 22: Ejemplo 1- Modelo para la valoración del riesgo resultante.
Fuente: Autor.

Para el cálculo del riesgo resultante se atenderá a las indicaciones que se recogen en la siguiente tabla 23:


NIVELES DE RIESGO	RIESGO RESULTANTE (R _r)	ACTUACIONES COMPLEMENTARIAS
Cuando a todas las estimaciones se les ha asignado el valor 1.	Al riesgo resultante se le asignará el valor (1) .	<ul style="list-style-type: none"> No se requiere una actuación complementaria.
Cuando las estimaciones se encuentren entre los valores 1 y 2.	Para el cálculo del riesgo resultante se extraerá la media de los valores estimados. $R_r = \frac{\sum \text{Niveles de riesgo}}{N}$	<ul style="list-style-type: none"> Se considerará la necesidad de realizar comprobaciones periódicas y de estudiar alternativas de mejora.
Cuando entre las estimaciones se encuentre una valoración de 3.	Si el análisis se realiza sobre una inspección ⁽¹⁾ , el cálculo del riesgo resultante se extraerá de la media de los valores estimados. $R_r = \frac{\sum \text{Niveles de riesgo}}{N}$	<ul style="list-style-type: none"> No se comenzarán los trabajos o en su caso se paralizarán hasta no haber reducido el riesgo. Se analizará el sistema de gestión por si se hubiera producido un fallo o una carencia en el diseño.
	Si el análisis se realiza sobre un suceso ya consumado, al riesgo resultante le asignará el valor (3) .	<ul style="list-style-type: none"> Se asegurará de que la situación de riesgo ha desaparecido. Si no fuese así, no se comenzarán los trabajos o en su caso se paralizarán hasta no haber reducido el riesgo. Se analizará el sistema de gestión por si se hubiera producido un fallo o una carencia en el diseño.
Cuando entre las estimaciones se encuentren dos o más valoraciones de 3.	Si el análisis se realiza sobre una inspección ⁽¹⁾ , al riesgo resultante se le asignará el valor (4) .	<ul style="list-style-type: none"> No se comenzarán los trabajos o en su caso se paralizarán hasta no haber reducido el riesgo. Se analizarán el sistema de gestión por si se hubiera producido un fallo o una carencia en el diseño.
Cuando entre las estimaciones se encuentre al menos una valoración de 4. 	Si el análisis se realiza sobre un suceso ya consumado, al riesgo resultante le asignará el valor (4) .	<ul style="list-style-type: none"> Se asegurará de que la situación de riesgo ha desaparecido. Si no fuese así, no se comenzarán los trabajos o en su caso se paralizarán hasta no haber reducido el riesgo. Se analizará el sistema de gestión por si se hubiera producido un fallo o una carencia en el diseño.
(1): Se refiere tanto a las Inspecciones programadas en el Plan de Acción Preventiva de la empresa, como a aquellas que deberían llevarse a cabo como consecuencia de un suceso singular en el que se haya puesto en evidencia una situación de riesgo (con o sin pérdidas), aunque aparentemente no haya tenido consecuencias lesivas.		

Tabla 23: Tabla de valoraciones para el cálculo del riesgo resultante.

Fuente: Autor.

Para establecer los criterios de la tabla 23, se han tenido en cuenta las pautas marcadas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), en cuanto a la estimación sobre los riesgos tolerables se refiere, de manera que ambas valoraciones se encuentren en sintonía. Al mismo tiempo y dado que la actuación del prevencionista no debe limitarse a los aspectos puramente formales, se han incluido un conjunto de actuaciones complementarias en línea, asimismo, con las indicadas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

De esta manera, se ha considerado que si en el cálculo del riesgo resultante se estimase un valor de 3 en un suceso consumado (accidente, con o sin víctimas, o enfermedad), la evidencia en sí del suceso excluiría cualquier otra consideración en el cálculo, por lo que se consideraría el valor 3. (Tabla 24, ejemplo 2).

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Nivel de riesgo
1		1	2	2
2		1	3	3
3		2	1	1
4		1	2	2
SUMA NIVELES DE RIESGO				8
RIESGO RESULTANTE (R _i)				3

Tabla 24: Ejemplo 2- Tabla que incluye un nivel de riesgo 3 en un suceso consumado.
Fuente: Autor.

La única circunstancia distinta que se admite cuando se estimase un valor de 3, es la de que este nivel se valorase en una inspección programada. En este caso el riesgo resultante se valorará calculando la media de los niveles de riesgo estimados, pero con la salvedad de que ello debe conllevar las actuaciones necesarias para eliminar o rebajar los riesgos. (Tabla 25, ejemplo 3).

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Nivel de riesgo
1		1	2	2
2		1	3	3
3		2	1	1
4		1	2	2
SUMA NIVELES DE RIESGO				8
RIESGO RESULTANTE (R _i)				2,00

Tabla 25: Ejemplo 3- Tabla que incluye un nivel de riesgo 3 en una inspección programada.
Fuente: Autor.

Mayor aun es el caso de estimarse para más de un incumplimiento el nivel 3, esta circunstancia haría que toda la actuación se considera intolerable y por lo tanto se tomaría el valor 4. (Tabla 26, ejemplo 4).

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Niveles de riesgo
1		1	1	1
2		1	3	3
3		1	2	2
4		3	2	3
SUMA NIVELES DE RIESGO				9
RIESGO RESULTANTE (R _i)			-	4

Tabla 26: Ejemplo 4- Tabla que incluye más de un nivel de riesgo 3.
Fuente: Autor.

Por la misma razón se aplicaría el mismo criterio si se estimase un solo incumplimiento con el nivel 4. (Tabla 27, ejemplo 5).

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Niveles de riesgo
1		1	1	1
2		2	1	1
3		3	3	4
4		2	2	2
SUMA NIVELES DE RIESGO				8
RIESGO RESULTANTE (R _i)			-	4

Tabla 27: Ejemplo 5- Tabla que incluye un nivel de riesgo 4.
Fuente: Autor.

Para los casos en los que todas las estimaciones fuesen 1, lógicamente la media sería 1. Para el resto de los casos el riesgo resultante total se extraería de la media de los valores estimados, tal como se refleja en la tabla 28 del ejemplo 6.

Nº	Incumplimiento	V.I.	E _n R	Nivel de riesgo
1		2	2	2
2		3	1	2
3		2	1	1
4		1	1	1
SUMA NIVELES DE RIESGO				6
RIESGO RESULTANTE (R _i)			6/4	1,50

Tabla 28: Ejemplo 6- Tabla que no incluye niveles de riesgo 3 y 4.
Fuente: Autor.

C.6. Respecto a la estimación del nivel de riesgo (IR_e) de la actividad de la empresa.

El nivel total de riesgo evaluado en la empresa podría expresarse a través de un "Índice de Riesgo Estimado" (IR_e), que relacionase los riesgos resultantes con el número de trabajadores y el total de las jornadas completas trabajadas (estimando la duración de cada jornada en torno a 8 horas), tal como se recoge a continuación:

$$IR_e = \frac{\sum \text{Riesgos Resultantes } (R_r) \times \text{N}^\circ \text{ de Trabajadores} \times 100}{\text{N}^\circ \text{ de Jornadas Trabajadas}}$$

Observaciones:

- La fórmula se ha referido a las jornadas trabajadas (cuantificando el total de las reales que realiza toda la plantilla), porque representan el espacio de tiempo en el que los trabajadores se encuentran afectados por el sistema preventivo (el hecho de utilizar el número 100 como múltiplo, solo responde a la conveniencia de manejar números enteros superiores a cero).
- Salvo en aquellos casos en los que la rama de producción/mantenimiento sea muy dominante, sería conveniente calcular además y de forma independiente otros dos índices: Uno para este área ($IR_{epm.}$) y otro para el área administrativa ($IR_{ea.}$), en el que quedarían incluidas las actividades de Dirección, oficinas, comercial y similares.

D. El papel del "Índice de Riesgo Estimado" (IR_e) en la evaluación de la gestión.

Una de las ventajas del procedimiento recogido en la propuesta, es que concluye en un índice eminentemente preventivo, que engloba los elementos más importantes de la gestión en este terreno, concretamente la "Evaluación de Riesgos" y el "Nivel de Cumplimiento de los Procedimientos Preventivos". Así, de la dinámica de su implantación pueden derivarse conclusiones directas y concretas, permitiendo una toma de decisiones fundamentada en la "Calidad de la Implantación del Sistema". Por otra parte, al no estar sometido a las particularidades administrativas o legales citadas a lo largo de este capítulo, referidas a los índices de "Incidencia", "Frecuencia" y "Gravedad", se centra en la valoración de las actuaciones que están al alcance del gestor y que dependen directamente de él.

Otra de las ventajas podría establecerse en la facilidad de su aplicación. Dado que la mayoría de las evaluaciones de riesgos en nuestro país, se realizan utilizando el método del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), para calcular índice de riesgo estimado en la empresa (IR_e), solo sería preciso acompañar a la estimación de los niveles de riesgo recogidos en la evaluación, el valor numérico asignado en esta propuesta (E_nR) y hacer figurar en cada informe, tanto de siniestralidad laboral como de inspección, el valor numérico del "riesgo resultante" (R_r) estimado. (Figura 34).

EVALUACIÓN DE RIESGOS

PUESTO DE TRABAJO: 102 OPERADOR DE MANTENIMIENTO

SUBPROCESO	TAREA	RIESGO	P	C	ER	E_nR	
Climatización (Cont.)	Rep. Pequeñas Averías (Cont.)	Fragmentos o Partículas Volantes	M	D	MO	2	1
		Golpes con Mat. Agresivos: Reg. Rep., etc	M	LD	TO	1	
		Herramientas manuales	M	LD	TO	1	
		Postural dinámico	M	LD	TO	1	
Electricidad	Medidas Tomas Tierra Edificio	Conduc. Juso Vehiculos: Empresa	M	D	MO	2	1
		Caidas mismo nivel: Int. edificios	M	LD	TO	1	
		Choches o golpes	M	LD	TO	1	
		Fragmentos o Pa	M	LD	TO	1	

ESTIMACIÓN NUMÉRICA DE LOS RIESGOS (E_nR)

Informe de Inspección

R_r

Riesgo Resultante (R_r)

Informe de Análisis de Accidentes e Incidentes

R_r

Riesgo Resultante (R_r)

Figura 34: Ejemplo de Evaluación de Riesgos y de Informes de Accidentes/Incidentes y de Inspección.

Fuente: Autor.

No obstante, es evidente que la "Gestión Preventiva" de una empresa no puede valorarse únicamente con un solo parámetro de medida, sino que deben tomarse en

consideración los distintos factores, que intervienen tanto en su diseño como en su posterior implantación, que son la base de la Planificación Preventiva y de los objetivos que se establecen para cada período. Pero al mismo tiempo, puede ser muy útil contar con un elemento que integre una parte importante de estos factores, de manera que pueda utilizarse como una herramienta de análisis global, que permita valorar la evolución de la gestión a través de distintos períodos temporales.

Por otra parte, los niveles de reducción del IR_e sí podrían fijarse como objetivo, dado que la consecución de la meta que se estableciese, no conllevaría la aceptación de ningún nivel de accidentalidad, sino que, dado que este índice está relacionado con la Evaluación de los Riesgos y con el cumplimiento de los procedimientos, los niveles de mejora que se fijasen se referirían al nivel de bondad en el desarrollo de la gestión, que se pretendería alcanzar en un periodo determinado de tiempo, lo que se encuentra más en sintonía con la capacidad efectiva del gestor, de incidir en todas aquellas circunstancias que se encuentran directamente a su alcance y sobre las que tiene una potestad real.

Llegados a este punto debe indicarse, que en ningún caso se ha pretendido sustituir los índices de "*Incidencia*", "*Frecuencia*" y "*Gravedad*" por este nuevo índice, antes al contrario, podrían ser no solo compatibles sino complementarios. Un ejemplo de ello es que el IR_e y el índice de "*Incidencia*" deben ir parejos, de manera que una mejora en el primero debería traducirse en un nivel de mejora similar en el segundo. Si esto no fuera así, es decir, si se consiguiese una reducción del IR_e y al mismo tiempo se mantuviese, aumentase o no fuese lo suficientemente significativa la reducción en el índice de "*Incidencia*", analizado comparativamente y siempre que la falta de sincronía no fuera motivada por circunstancias externas, significaría que existe un defecto en el sistema, que podría estar relacionado con la Evaluación de los Riesgos, con el diseño de los procedimientos preventivos, con los niveles de supervisión o con la correcta y suficiente formación e información que se facilita a los trabajadores, entre otros aspectos. En cualquier caso la relación de la evolución del IR_e con respecto a la del índice de "*Incidencia*", podría ser un elemento valioso de análisis a tener en cuenta, a la hora de valorar tanto la gestión como la bondad del diseño del sistema.

Dicho esto, dado que IR_e no se encuentra sometido a los condicionantes recogidos como factores analíticos en el anterior punto 3, tanto cuantitativos como cualitativos, ni a los derivados de la uniformidad de los datos que provocan las distintas legislaciones de los países, relativos a la consideración de accidente de trabajo o de enfermedad profesional, permitiría un análisis comparativo más homogéneo de los resultados, una de las dificultades que más se ha puesto en evidencia y de forma reiterada tanto por el EUROSTAT, a la hora de realizar los análisis estadísticos europeos, como por la OIT.

Por otra parte, se basa en el nivel de cumplimiento de los procedimientos que establece el "*Sistema de Gestión*", reflejando directamente su nivel de bondad operativa y el riesgo residual con el que se lleva a cabo la actividad, lo que condiciona todo el proceso de gestión, desde la planificación a la evaluación. Todo ello se encuentra más en consonancia con el punto 25 de la Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la revisión intermedia de la "*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*" (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14), citada con anterioridad en el punto 1.3.2 del capítulo 8.

El gran inconveniente radicaría en su implantación, que si bien en el ámbito de cada empresa no representa ninguna dificultad y solo dependería de la voluntad del gestor, su extensión a otros niveles, sectoriales o nacionales y en mucha mayor medida en el ámbito internacional, precisaría de una acción política de las distintas organizaciones, que se tradujera en aspectos normativos capaces de garantizar una base de datos homogénea y suficientemente cualificada. Esto solo podría darse si los "*Sistemas de Gestión Preventiva*", cualquiera que fuesen, tuvieran un carácter obligatorio o estuviesen muy extendidos, en el contexto en el que se adoptase el IR_e como elemento de valoración y análisis.

No obstante debe indicarse, que esta circunstancia tampoco debería conllevar una especial dificultad en ámbitos como el español, dado que ya existe esta obligación, y por lo tanto permitiría una valoración más relacionada directamente con la gestión, tanto por empresas como comparativamente por sectores de actividad y a nivel nacional.

4. Otros aspectos esenciales en la gestión.

Además de todo lo señalado con anterioridad, dentro del proceso que se establece en el desarrollo de la gestión, deben destacarse tres aspectos esenciales: El Liderazgo de la Alta Dirección, la Participación en la Gestión y la "Cultura Preventiva", y la Responsabilidad Social Corporativa.

4.1. Sobre el Liderazgo de la Alta Dirección.

El papel asumido por la Alta Dirección en la correcta implantación y en el control del "Sistema de Gestión Preventiva" es esencial, dado que la dinámica que establezca será uno de los factores más importantes, que afecten tanto a su desarrollo como a la toma de posición de todos los componentes de la empresa (directivos, técnicos, mandos intermedios y trabajadores).

Dicho esto, la Alta Dirección debería llevar a cabo al menos las actuaciones que se recogen a continuación en la figura 35.

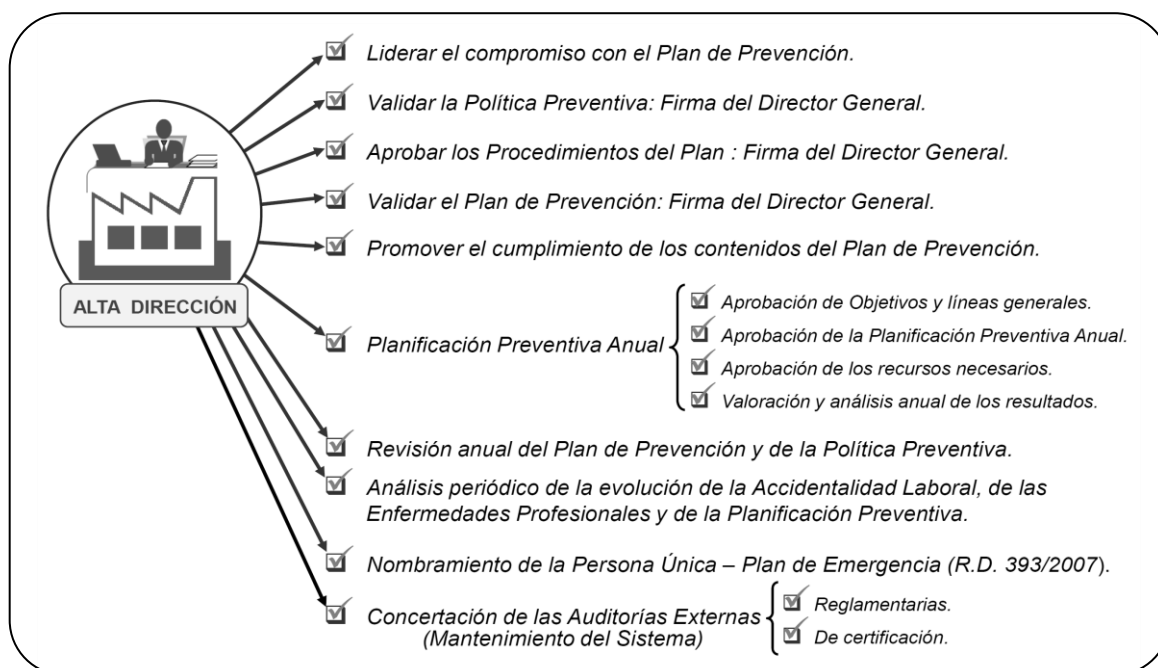


Figura 35: Esquema sobre las actuaciones mínimas a desarrollar por la Alta Dirección.
Fuente: Autor.

4.2. Sobre la Participación en la Gestión y la "Cultura Preventiva".

En lo que se refiere al conjunto de las empresas de nuestro país y de acuerdo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales⁹⁰³, el empresario deberá dar participación a los

⁹⁰³- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Capítulo V (Consulta y participación de los trabajadores). Artículos 33 al 40.

trabajadores en la "Gestión Preventiva" a través de la consulta sobre:

"...la planificación y la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, derivadas de la elección de los equipos, la determinación y la adecuación de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo.

La organización y desarrollo de las actividades de protección de la Salud y prevención de los riesgos profesionales en la empresa, incluida la designación de los trabajadores encargados de dichas actividades o el recurso a un Servicio de Prevención externo.

La designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia.

Los procedimientos de información y documentación a que se refieren los artículos 18, apartado 1, y 23, apartado 1, de la presente Ley.

El proyecto y la organización de la formación en materia preventiva.

Cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la Seguridad y la Salud de los Trabajadores".

Asimismo se contempla el derecho de participación de los trabajadores a través de sus representantes, en las cuestiones relacionadas con la Prevención de Riesgos en el Trabajo, dentro de las competencias y facultades que la citada Ley les reconoce, con las garantías y el sigilo profesional que se exige a los Delegados de Prevención, y a colaborar con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

No obstante, la participación en la "Gestión Preventiva", en los términos que corresponda en cada caso, no es solo una obligación legal, sino que se encuentra contemplada en todos los "Sistemas de Gestión" como un elemento imprescindible, sin el cual no es posible llevar a cabo los objetivos fijados, dentro de unos parámetros mínimos de "Calidad" y de "Eficiencia", como se desprende de los contenidos del anterior capítulo 11, pero al mismo tiempo es la base de la implantación de una "Cultura Preventiva", que haga que las actuaciones en este terreno se lleven a cabo con naturalidad y creando hábito en la manera de realizar el trabajo.

Algunas empresas han entendido la importancia de esta forma de actuar, de manera que han implantado procedimientos y canales específicos de participación que, de forma sencilla y complementaria a las obligaciones legales, faciliten unas prácticas que enriquezcan la gestión y permitan un intercambio de información de calidad a lo largo de toda la estructura. Un ejemplo de ello es el sistema adoptado por la empresa Smurfit Kappa Navarra en su "Manual de Gestión", al que ha dado en denominar "Sistema de Casas" (Figura 36)⁹⁰⁴, que por su particularidad y originalidad se ha creído conveniente recoger a continuación, dado que podría servir de ejemplo para su implantación en otras organizaciones.

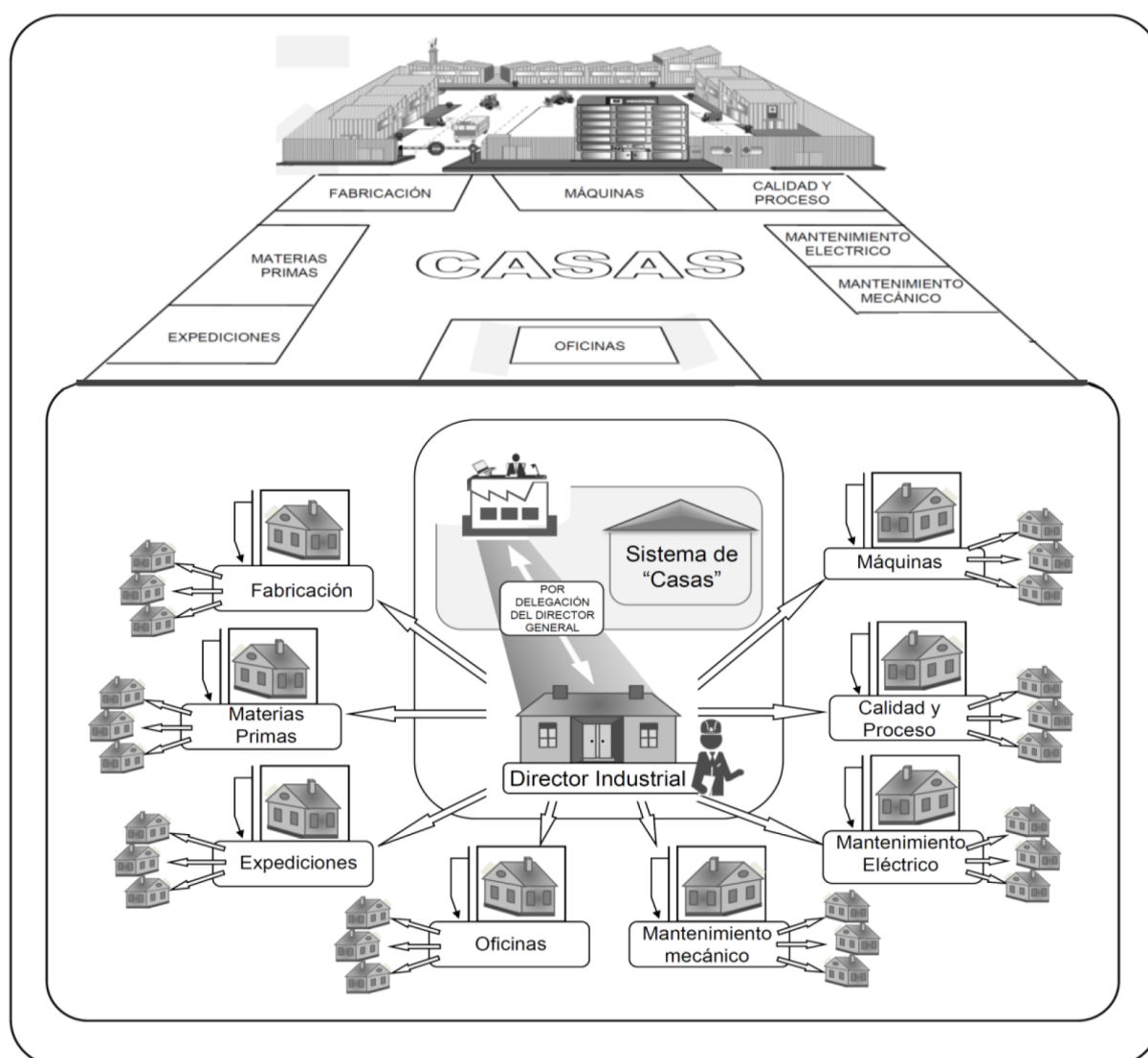


Figura 36: Ejemplo de participación en la Gestión Preventiva.

Fuente: Autor. Sobre el procedimiento implantado por Smurfit Kappa Navarra.

904- La presentación de este procedimiento se ha realizado con la aprobación de la Dirección de Smurfit Kappa Navarra, a la que se quiere expresar desde este trabajo el mayor agradecimiento por esta aportación. No obstante cabe indicar que, dado que para su presentación se hacía preciso incluir el plano de la empresa y su publicación podría tener implicaciones en cuanto a la seguridad de la misma se refiere, este se ha cambiado diseñando un esquema de una empresa imaginaria. Por la misma razón se ha omitido o cambiado cualquier otro aspecto significativo considerado sensible por la empresa.

Todo el sistema pivota sobre el Director Industrial, que ejerce esta responsabilidad por delegación de Director General, al que reporta periódicamente y del que recibe instrucciones. La base de este procedimiento radica en dividir la empresa en un número de áreas denominadas "Casas", al frente de las cuales se encontraría un responsable. Así se establecen reuniones periódicas de Comités de Seguridad "en Cascada" en todos los niveles de la empresa, de no más de una hora de duración, con la participación desde el Director General con los Directores de Departamento y Jefes de Área, hasta los mandos directos con los operarios.

En cada una de ellas el mando correspondiente de la "Casa", departamento ó Área, se reúne con sus colaboradores, estableciéndose una transmisión de la información a través de los diferentes niveles por medio de las actas que se registran e implicando a todo el personal en los aspectos de mejora que se pretende con las mencionadas reuniones, siendo el número de participantes en estas reuniones inferior a diez personas.

Se establecen tres niveles de Comités:

- **Primer nivel de mando** (Nivel 1):

- Componentes: Director General, Director Industrial y Directores y Jefes de Área.
- Denominación: Comité de Dirección de Seguridad de la Fábrica.
- Asistirá siempre el Coordinador de Seguridad.

- **Comités "en Cascada"** (Niveles 2 y 3)

Segundo nivel de mando - Nivel 2- (por cada "Casa"):

- Componentes: Directores de Departamento/Jefes de Área con Adjunto a la Jefatura y Contra maestres.
- Denominación: Comité de seguridad... (Según la "Casa")

Tercer nivel de mando - Nivel 3- (por cada área dentro de cada "Casa"):

- Componentes: Contra maestres con sus operarios.
- Denominación: Comité de seguridad... (Según cada área de la "Casa").

Cada Comité trata los temas específicos de Seguridad y recoge sus conclusiones, que se reportan al Comité Superior y al mismo tiempo los niveles superiores comunican sus conclusiones a los Inferiores. De esta forma no solo se favorece la participación y se recoge la información en todos los niveles, sino que se facilita la toma de decisiones a través de una comunicación cualificada y acreditada, que fluye de arriba hacia abajo y de abajo hacia arriba a lo largo de la estructura jerárquica. Todo ello redundará en una mejor coordinación y en una mayor eficacia, pero al mismo tiempo la participación de todos los componentes de la empresa en la gestión, permite que se implante una verdadera "Cultura Preventiva", dado que existe una implicación real y una respuesta precisa a cada una de las aportaciones que emanan de todos los niveles.

5. La "Gestión Preventiva-Laboral" en España

El término de gestión unido al de Prevención de los Riesgos Laborales, es un concepto relativamente nuevo en nuestro país al menos oficialmente. Así, es a partir de la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, cuando la generalidad de las empresas comenzaron a tratar este tema dentro de su entorno, implantando "Sistemas de Gestión Preventiva" y más específicamente a partir de la publicación de la Ley 54/2003, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, que concretaba algunos aspectos referidos tanto a la obligación de establecer un "Plan de Prevención" como a sus contenidos mínimos.

5.1. La "Gestión Preventiva-Laboral" en el ámbito empresarial.

Debe comenzarse indicando que, como ya ha quedado recogido anteriormente en distintos puntos, España cuenta con una legislación abundante en este terreno. Así, en lo que se refiere al conjunto de las empresas de nuestro país y de acuerdo a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la acción preventiva, en la práctica, debe establecerse a través de la implantación de sistemas específicos de gestión, por lo que se encuentra sometida a los "Criterios de Calidad" y a los mecanismos del control que estos sistemas deben establecer, tanto en lo que se refiere a su evolución en el tiempo como a los resultados.

Los "Sistemas de Gestión Preventiva" en España se sustentan en el denominado "Plan de Prevención", que cada una de las empresas está obligada a establecer, integrándolo

en su sistema general de gestión, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos sus niveles jerárquicos, debiendo incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa.

Por otra parte, el artículo 16.3 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, establece que:

“...cuando se haya producido un daño para la Salud de los Trabajadores o cuando, con ocasión de la Vigilancia de la Salud prevista en el artículo 22, aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes, el empresario llevará a cabo una investigación al respecto, a fin de detectar las causas de estos hechos”.

Así en el sector privado, las distintas organizaciones establecen Normas, Métodos y Procedimientos de control de las actuaciones preventivas, tomando como base el marco general diseñado desde la Administración. No obstante estas actuaciones, por sí mismas, pueden no ser suficientes para proporcionar a una organización, la certeza de que las prácticas llevadas a cabo no sólo cumplen, sino que seguirán cumpliendo los requisitos tanto legales como los definidos por su propia política. Por otra parte, para ser eficaces, es necesario que se desarrollen dentro de un “*Sistema de Gestión*” suficientemente definido y que se encuentre integrado dentro de la organización.

Por lo tanto, el objetivo que debe perseguirse es el de asegurar y demostrar que se alcanza un sólido desempeño de la Seguridad y Salud en el Trabajo, a través de un control de los riesgos acorde con la política y objetivos preventivos establecidos y todo ello dentro del contexto de una legislación cada vez más exigente, en cuanto al desarrollo de políticas de control y de otras medidas dirigidas a fomentar las “*Buenas Prácticas*” preventivas.

No obstante la legislación española, si bien dispone claramente la obligación de contar con un “*Sistema de Gestión Preventiva*”, no establece la misma obligatoriedad en cuanto al tipo de sistema que debe adoptarse, centrándose únicamente en su nivel de efectividad. Todo ello ha llevado a que sea el mercado y las distintas organizaciones nacionales e internacionales, las que hayan ido marcando tanto las líneas generales

como la tendencia hacia unos "Sistemas de Gestión", cuya adopción ha ido generalizándose en la práctica, en función del valor que se deriva del prestigio de la organización de la que procede y que desde distintas perspectivas y desde diferentes proyectos organizativos y de control, tratan de garantizar que se encuentran incluidos tanto los criterios normativos como las necesidades de la organización en este terreno. Estos sistemas, al menos los más destacados, han sido recogidos con suficiente extensión en el anterior capítulo 11.

Debe indicarse que esta dinámica, establecida para las empresas de una cierta entidad, no podría ser de aplicación en el ámbito de las PYME's y así se reconoce desde la Administración. Para ello se han creado canales y procedimientos específicos, entre los cuales cabe destacar un documento a modo de "Guía"⁹⁰⁵, bajo el título "Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en la pequeña y mediana empresa (PYME)", diseñado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que facilita su implantación dentro de este segmento. No obstante, esto no significa en ningún caso que la "Gestión Preventiva" en estas empresas disminuya de importancia, ni que exista ninguna diferenciación normativa en cuanto a cubrir los condicionantes de gestión, máxime cuando es en este entorno en el que la siniestralidad laboral es más elevada, sino que la forma de cubrir este aspecto de forma simplificada y adaptada a la propia idiosincrasia de las empresas, responde a unos criterios operativos lógicos que faciliten su implantación.

Toda esta estructura se complementa con la realización de Auditorías internas y externas sobre los niveles implantación de los "Sistemas de Gestión" y de la prevención de riesgos, voluntarias en unos casos y de carácter oficial y obligatorio en otros según corresponda, de acuerdo a los contenidos del artículo 29 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Este aspecto se recogerá más adelante con mayor extensión en el siguiente capítulo 13, dedicado a la "Acción Inspectoral", de control y de seguimiento de la "Gestión Preventiva" en España.

905- "Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales" en la pequeña y mediana empresa (PYME). Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).
(<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnextoid=6cfda39903387110VgnVCM100000b80ca8c0RCRD&vgnnextchannel=a90aaf27aa652110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>).

5.2. La “Gestión Preventiva-Laboral” en la organización administrativa del Estado.

Al igual que la normativa de la Administración Pública en el terreno Preventivo-Laboral ha tenido el tratamiento especial, que ha quedado recogido anteriormente en el punto 7 del capítulo 7, a la “Gestión Preventiva” en este ámbito se le ha dado asimismo un tratamiento específico. Así, a través de una Resolución de la Secretaría de Estado de las Administraciones Públicas⁹⁰⁶, en el año 2004 se aprobó un instrumento para la elaboración del “Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales” en la Administración General del Estado, que incluía tanto las directrices para el diseño del “Manual del Sistema” como de los “Procedimientos Básicos”. De los contenidos y directrices de estos documentos cabe decir, que responden a los criterios establecidos por los “Sistemas de Gestión” y a los condicionantes que se recogen en la normativa específica de la Administración Pública en este terreno.

Posteriormente, una segunda Resolución de la misma secretaría⁹⁰⁷ del año 2013, actualizó la Resolución anterior, adaptándola a los cambios legislativos que se habían producido hasta esa fecha, en sintonía con las modificaciones que asimismo y por la misma razón se había llevado a cabo en su propia normativa interna.

Por último indicar que la realización de las Auditorías, tiene asimismo un tratamiento especial, tal como se recogerá más adelante en el siguiente capítulo 13, punto 5.2, siendo el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) el Organismo encargado de llevarlas a cabo.

5.3. La “Gestión Preventiva-Laboral” en el ámbito de la energía nuclear.

Es evidente que el sector de la energía nuclear, por su especial particularidad, requiere del establecimiento de controles preventivos exhaustivos, especialmente porque las consecuencias de los riesgos tienen una enorme trascendencia y las medidas paliativas, una vez producido el accidente, no solo son de una enorme complejidad, sino que en la mayor parte de las ocasiones han demostrado una escasa

906- Resolución de 17 de febrero de 2004, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se aprueba y dispone la publicación del modelo de Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales para la Administración General del Estado. BOE Nº 56 de 05/03/2004. Los documentos a los que hace referencia el Anexo de esta Resolución, se encuentran disponibles a través del «Espacio PRL» del Portal FUNCIONA.

907- Resolución de 15 de noviembre de 2013, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas, por la que se actualiza y dispone la publicación del Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en la Administración General del Estado. Al igual que en el caso anterior, los documentos a los que hace referencia el Anexo de esta Resolución se encuentran disponibles a través del «Espacio PRL» del Portal FUNCIONA.

efectividad, con unas consecuencias muy graves que se prolongan a lo largo de muchos años, afectando tanto a los trabajadores como a las personas que habitan las proximidades de las instalaciones y al propio entorno.

Como se ha indicado con anterioridad en el punto 8.2 del capítulo 7, en España desde el año 1988, todas las atribuciones en este terreno corresponden al “*Consejo de Seguridad Nuclear*” (CSN), un Órgano que tiene un carácter independiente de la Administración General del Estado y una personalidad jurídica y un patrimonio propios. Por lo tanto es a este Órgano al que, entre otras muchas funciones, corresponde la toma de decisiones en el establecimiento de las “*Políticas Preventivas*” pertinentes, y dentro de ellas llevar a cabo el análisis de la normativa apropiada y de su puesta en práctica, así como el diseño de los controles necesarios y de los mecanismos de su implantación.

En línea con este cometido, el “*Consejo de Seguridad Nuclear*” (CSN) desarrolló una instrucción⁹⁰⁸ con carácter vinculante⁹⁰⁹ y por lo tanto su incumplimiento puede ser sancionado⁹¹⁰, en la que se desarrolla un modelo para la implantación de un “*Sistema de Gestión*” de las instalaciones nucleares, que integra la Seguridad Nuclear y la Protección Radiológica, la Prevención de Riesgos Laborales, la Protección Física y del Medio Ambiente, unidos a los aspectos de “*Calidad*” y a los económicos, todo ello dirigido a proteger tanto a las personas como al entorno.

La citada instrucción comienza definiendo los términos y conceptos que deben utilizarse, para posteriormente establecer de forma muy pormenorizada todos los requisitos con los que debe contar el “*Sistema de Gestión*” así como su graduación, la documentación del sistema, las responsabilidades del personal directivo, los procedimientos de evaluación etc.

Debe indicarse, que una vez definidos todos estos condicionantes, las entidades correspondientes podrán elegir el “*Sistema de Gestión*” a aplicar, que lógicamente deberá incluir en su diseño todos estos aspectos.

908- Instrucción de 22 de octubre de 2008, del Consejo de Seguridad Nuclear, número IS-19, sobre los requisitos del Sistema de Gestión de las instalaciones nucleares. Publicada en el BOE Nº 270 de 8 de noviembre de 2008.

909- Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear. Artículo 2.a.

910- Ley 25/1964, de 29 de abril sobre Energía Nuclear. Capítulo XIV (artículos 85 a 93) en su redacción dada por la Ley 33/2007, de 7 de noviembre, de reforma de la Ley 15/1980, de 22 de abril.

5.4. La “Gestión Preventiva-Laboral” desde la Administración Pública y la aplicación de las políticas de Estado.

Para analizar la “Gestión Preventiva-Laboral” que se realiza desde la Administración en el ámbito general del Estado, debe partirse de la posición que ocupa España en cuanto a las tasas de siniestralidad laboral se refiere, que ha sido y sigue siendo una de las más altas de Europa, lo que conlleva unas pérdidas tanto humanas como materiales muy importantes, tal como ya ha quedado recogido en el punto 2.7 del capítulo 12, por lo que parece necesario detenerse a examinar algunas de las causas que han podido influir en el mantenimiento de esta situación.

El análisis del estado de situación debe comenzar resaltando, al menos de forma resumida, los aspectos básicos sobre los que se asienta el sistema. Así, España cuenta tanto con una legislación como con unas estructuras en Prevención de Riesgos Laborales, que están muy consolidadas y son homologables a las de cualquiera de los países más desarrollados y en sintonía con el entorno europeo del que forma parte. Asimismo, como se recoge en distintos puntos del presente trabajo, la Administración tiene implantados una serie de mecanismos en este terreno, con los que establece un seguimiento y un conjunto de controles para determinar su evolución, tales como la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y los Órganos dependientes de las Comunidades Autónomas con competencia en esta materia.

La función de estos Organismos no solo se limita al establecimiento de los controles necesarios para el correcto funcionamiento del sistema, sino que se extiende al análisis de procedimientos y técnicas preventivas, tanto nuevas como ya implantadas, y a la realización de estudios generales y específicos sobre la evolución del “Sistema Preventivo”, que sirven de apoyo a la hora de llevar a cabo decisiones estratégicas y/o legislativas.

El análisis global de los objetivos alcanzados, se basa fundamentalmente en la realización de estudios estadísticos, dirigidos a obtener una estimación comparativa del estado de situación, de manera que puedan establecerse las consiguientes valoraciones

a la vista de la acción preventiva programada, en función de los medios que se han puesto a disposición de estos objetivos, tanto por actividades productivas como por sectores de producción. En esta línea, el Ministerio de Trabajo lleva a cabo publicaciones periódicas, tales como el Anuario de Estadísticas Laborales y de Asuntos Sociales, en las que hace una recopilación de la información tanto sobre accidentes de trabajo como sobre enfermedades profesionales.

De esta forma, una vez establecido su propio "*Sistema de Gestión*", cada una de las empresas puede tener un referente a la hora de marcar sus propios objetivos, al tiempo que valorar si los resultados obtenidos se encuentran en sintonía, no sólo con los objetivos propios previstos en su "*Plan de Prevención*", sino con la evolución que ha sufrido su actividad dentro del sector en la que se encuentra encuadrada en el conjunto del país. Por otra parte, los estudios estadísticos que llevan a cabo periódicamente los "*Organismos de Control Administrativos*", son utilizados para establecer una valoración comparativa de la posición que ocupa nuestro país, tanto respecto al entorno europeo como a otras zonas geográficas del resto del mundo.

No obstante los resultados obtenidos, que han ido manteniéndose a lo largo del tiempo, no pueden calificarse de aceptables, a la vista de los niveles de siniestralidad laboral que padece nuestro país, por lo que si se tienen en cuenta los aspectos recogidos anteriormente, esta situación solo puede responder a la aplicación de unos "*Criterios de Gestión*" que, al menos a la vista de estos datos, parecen no ser apropiados. Dicho esto, el análisis de situación podría partir del hecho, de que nuestro país no ha asumido un "*Sistema de Gestión Preventivo-Laboral*" de implantación obligatoria, ni para las empresas ni para el conjunto de la Administración del Estado. Este aspecto no ha tenido mayor incidencia en la "*Gestión Preventiva*" que deben desarrollar las empresas, dado que ha quedado cubierto tanto por la legislación en vigor, como por los "*Sistemas de Gestión*" existentes en el mercado, sin embargo ese no es el caso en cuanto a la aplicación de políticas de Estado se refiere.

Así, si se toma como referencia el sistema desarrollado por la OIT, el único diseñado para poder ser adoptado tanto por los Estados como por las empresas y las organizaciones (la Norma "*ILO-OSH 2001*" anteriormente recogida en el punto.3.2.3 del

capítulo 11) y sobre el que se detuvo de forma particular en su Dictamen el Comité de las Regiones de la Unión Europea⁹¹¹ en el año 2008, podría extraerse que, si bien las iniciativas llevadas a cabo, podrían estar en sintonía con las directrices establecidas sobre los "*Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo*", relativas a la creación de un marco legislativo de referencia y a facilitar tanto la orientación para el desarrollo de iniciativas voluntarias, como con las directrices nacionales y específicas que se recogen en el apartado 1 (Objetivos) de esta norma, es evidente que no se está consiguiendo alcanzar el cumplimiento del objetivo global establecido por las mismas directrices:

"...la eliminación de los efectos negativos que el trabajo puede tener sobre los trabajadores, protegiéndolos contra los peligros, eliminando las enfermedades, dolencias, accidentes e incidentes relacionados con el trabajo y por supuesto contra la muerte".

Continuando con los contenidos de esta Norma y en relación a la metodología y a los elementos que considera como principales, cabría decir en primer lugar y quizás como el punto más importante a señalar, que en nuestro país no existe una "*Política de Estado*" definida como tal, que implique un compromiso en cuanto a la "*Gestión Preventiva-Laboral*" se refiere, todo ello pese a que la Constitución Española de 1978, particularmente en su artículo 40.2 y como ya se ha reiterado en distintas ocasiones, encomienda a los poderes públicos velar por la Seguridad e Higiene en el Trabajo, por lo que las diferentes Administraciones han afrontado este aspecto de forma coyuntural y en función de las prioridades que se han ido estableciendo en los sucesivos programas de Gobierno, atendiendo a las distintas circunstancias políticas por las que ha atravesado nuestro país, sin que se pueda observar una dirección de continuidad acorde con los "*Criterios de Calidad*" que definen los "*Sistemas de Gestión*". Todo ello afecta de forma particular a la Administración General del Estado, pero tiene lógicamente una correspondencia en las Comunidades Autónomas, que no cuentan con un referente común para diseñar sus respectivas políticas preventivas, por lo que parece necesario crear un marco nacional para el "*Sistema de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo*", con un carácter preferente y apoyado en la legislación correspondiente, marcando con ello unas líneas específicas de coordinación y una continuidad en el tiempo.

⁹¹¹- Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema "*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*". (2008/C 53/03). Puntos 51, 52 y 53.

En cuanto a los aspectos relativos a la organización preventiva, tal como se ha indicado al inicio de este punto, nuestro país cuenta con unas estructuras, tanto administrativas como de inspección subordinadas al Órgano Administrativo correspondiente, es decir, al Ministerio de Trabajo y/o al Área Competente en cada Comunidad Autónoma, muy consolidadas y homologables a las de cualquiera de los países más desarrollados, en las que se integran diferentes Organismos que, dado que sus singularidades, cometidos, funciones y dependencia se describen y analizan en distintos puntos del presente trabajo, no se reiterarán en este punto.

Sin embargo cabe decir, que la falta de una "*Política Preventiva*" definida, unida a la descentralización llevada a cabo hacia las Comunidades Autónomas, hace que sea difícil armonizar en muchos casos tanto su operativa, como las distintas iniciativas que emanan de los distintos niveles de responsabilidad, de manera que puedan homologarse y precisarse los criterios de actuación y los recursos que se necesitan para llevar a cabo una gestión adecuada.

Por otra parte, salvo la Seguridad Social y sus empresas colaboradoras, las Mutuas de Accidentes de Trabajo (MATEPSS), y evidentemente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), el resto de los Organismos tienen un carácter eminentemente asesor o de coordinación, de participación, de apoyo, de información o de asesoramiento Institucional, de cuya labor aunque valiosa y necesaria, no se deriva una acción directa y por tanto una responsabilidad en la gestión. Con esto no se quiere indicar que no deba ser así, sino que su cota de influencia depende de decisiones políticas que se desarrollan en otros niveles, que en muchos casos no forman parte de la organización preventiva y que tampoco tienen responsabilidades concretas definidas en este terreno. Así la estructura establecida, en la mayor parte de los casos, no tiene la función operativa que se recoge en los contenidos de los "*Sistemas de Gestión*", de cara a conseguir unos objetivos concretos que deberían quedar fijados en la "*Planificación Preventiva*" del Estado.

En cuanto a este último aspecto, el de la "*Planificación Preventiva*" y su aplicación, cabe recordar, que desde la Administración Española se han ido diseñando e implantando diferentes programas preventivos, que se iniciaron con el establecimiento del "*Plan de Acción contra la siniestralidad laboral del año 1998*" y que posteriormente han tenido su

continuidad en el desarrollo de las "Estrategias sobre Seguridad y Salud en el Trabajo 2005-2008, 2007-2012 y 2015-2020", tenido como referentes tanto los cuatro Planes Europeos que se desarrollaron entre los años 1978 y 1996, como las posteriores Estrategias Europeas 2002-2006, 2007-2012 y el Marco Estratégico de la Unión Europea en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo 2014-2020. Todos estos proyectos se han analizado en profundidad en los capítulos 8 y 9.

Por otra parte, los distintos Organismos dependientes de esta Administración, han hecho distintas aportaciones o han establecido Planes de Acción en diferentes periodos. Entre todas estas iniciativas se han destacado y analizado asimismo en el capítulo 9, la contribución del Plan Nacional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) para las actuaciones en el ámbito de la Prevención de Riesgos Laborales del año 1998 y las actuaciones planificadas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), el Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes de Trabajo del año 2005 o el Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017.

Asimismo como ha quedado recogido con anterioridad en el citado capítulo 9, desde la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las diferentes Comunidades Autónomas han ido diseñando diferentes Planes de Acción, Planes Directores o Planes de Choque, tanto de ámbito general como dirigidos a aspectos preventivos concretos o a sectores específicos, que han ido implantándose en sus respectivos ámbitos.

Sin embargo, todas estas iniciativas, aunque enormemente valiosas y llenas de contenido, han respondido a criterios diferentes y han carecido de la concreción necesaria que precisan unos objetivos medibles, a los que deberían asignarse unos recursos que, asimismo, deberían definirse y concretarse en función de estos objetivos.

De esta manera, la casi absoluta independencia de las acciones llevadas a cabo, particularmente en el ámbito de las Comunidades Autónomas, que si bien han tomado como referentes los diferentes planes y estrategias tanto nacionales como europeas, lo han hecho atendiendo a su propio criterio, a veces de forma circunstancial, y sin conexión directa con una planificación general, que estructurase todas las actuaciones

de forma coordinada, fijando objetivos comunes y específicos sobre un análisis previo de la situación, que posteriormente pudieran ser evaluados en función de los resultados, al tiempo que identificase los puntos débiles del sistema, estableciendo las mejoras necesarias enmarcadas en un ciclo de "*Mejora Continua*", permitiendo una continuidad en la gestión dentro de una acción coordinada, que pudiera desembocar en el asentamiento real de una verdadera "*Cultura Preventiva*" en nuestro país.

Como ejemplo del establecimiento de unos objetivos concretos, podría citarse el incluido por la Unión Europea en su "*Estrategia 2007-2012*", de reducir en un 25 % la tasa global de accidentes de trabajo. Iniciativas de este tipo unidas a una planificación basada en las directrices marcadas por una política preventiva global, a la determinación de los recursos necesarios y a la definición y asunción de responsabilidades, tanto políticas como administrativas, permitirían avanzar año tras año identificando y estableciendo las actuaciones necesarias, dentro de los criterios de "*Mejora Continua*" en los que se basan todos los "*Sistemas de Gestión*", haciendo frente así a un "*Problema de Estado*" que se mantiene en el tiempo y cuya gravedad se mantiene y se evidencia a la vista de los datos estadísticos oficiales.

6. La Responsabilidad Social Corporativa (RSC).

El término de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) o también conocida como Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y en otros ámbitos como Responsabilidad Social Organizacional o de las Organizaciones (RSO), aunque cada expresión recoge ciertos matices identificativos en función de su extensión (empresas, corporaciones, agencias gubernamentales y otras organizaciones, etc.), engloba un conjunto de conceptos, dirigidos a conformar un nuevo modelo de diseño en la gestión, basado en los "*Criterios de Calidad*" en su más amplio sentido, que tiene en consideración no solo aspectos clásicos administrativos y económicos, sino también las posibles repercusiones sobre los accionistas, clientes y trabajadores, sobre el entorno (tanto en lo que respecta a las personas que lo integran como al Medio Ambiente), así como sobre la sociedad en su conjunto.

La manera de afrontar la gestión en la empresa desde estos postulados, repercute de forma muy significativa en su "*Buena Imagen*" y en la visión que proyecta tanto hacia los

clientes como hacia el público en general, redundando en beneficio del rendimiento y de la competitividad y tiene un reflejo muy positivo en la cuenta de resultados. En realidad todo ello solo responde a la aceptación por parte del gestor de unos parámetros, que pueden situarle en una posición de privilegio en el mercado, consiguiendo al mismo tiempo un conjunto de mejoras muy significativas, tales como el incremento de la productividad, la reducción de la tasa de absentismo laboral o la fidelización de sus empleados y de sus clientes, asegurando por otra parte el cumplimiento de otros aspectos a los que ya estaba obligado, como son los de dar una respuesta apropiada a los condicionantes marcados por la legislación.

Diferentes Organismos Internacionales han prestado especial atención a este concepto, tales como la OIT en su "*Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social*" del año 1977⁹¹², que compromete a los Estados miembros hayan o no ratificado los Convenios pertinentes. En este documento quedaron recogidos un total de 34 "*Principios Rectores*", 12 dirigidos a los Gobiernos y 22 a las empresas, atendiendo a los considerandos de Política General, Empleo, Formación, Condiciones de Trabajo y Vida y Relaciones de Trabajo. Posteriormente ha mantenido su vigencia sufriendo diferentes revisiones y enmiendas. La primera revisión data del año 1991 y posteriormente mantuvo su actualización a través de dos enmiendas, una llevada a cabo en el año 2000⁹¹³, en la que se recogió una explicación adicional de los Principios Rectores, y más adelante una segunda en el año 2006⁹¹⁴. Por último se publicó un resumen de la declaración en el año 2014⁹¹⁵.

En línea con lo anterior la OCDE, en el año 2000, publicó un documento bajo el título "*Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*", revisado⁹¹⁶ en el año 2011, con la misma orientación, incluyendo entre los principios generales que se establecían:

"1. Contribuir al progreso económico, social y medioambiental para lograr un desarrollo sostenible. 2. Respetar los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos de las personas afectadas por sus actividades... 6. Apoyar y defender los principios de

912- Declaración tripartita de principios sobre "*las empresas multinacionales y la política social*", adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.ª reunión (Ginebra, noviembre de 1977).

913- Enmendada en la 279.ª reunión celebrada en el mes de noviembre del año 2000.

914- Enmendada en la 275.ª reunión celebrada en el mes de noviembre del año 2006.

915- Ver enlace: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/--ed_emp/--emp_ent/--multi/documents/publication/wcms_151548.pdf.

916- OCDE (2013), *Líneas Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264202436-es>

buen Gobierno Corporativo y desarrollar e implementar Buenas Prácticas de Gobierno Corporativo, incluso a través de grupos de empresas".

En este mismo sentido, las Naciones Unidas dieron un primer paso en el año 1999, para dotar a las empresas de un papel relevante en relación a los Derechos Humanos, con la creación del "*Pacto Mundial*" o "*Pacto Global*" (*Global Compact*), presentado en ese año por el Secretario General Kofi Annan en la reunión anual del Foro Económico Mundial (*Foro de Davos*), a cuyo análisis se ha dedicado anteriormente el punto 2.3 del capítulo 8.

Más adelante, en el año 2011, fueron aprobados los Principios Rectores sobre Empresas y Derechos Humanos. Teniendo en cuenta estos principios, la "*Red del Pacto Mundial*" define como empresas responsables, y así lo recoge la "*Red Española del Pacto Mundial*"⁹¹⁷, como las que llevan a cabo una actuación basada en los siguientes...

"...5 pasos para que las empresas trabajen el respeto a los Derechos Humanos:

- 1. Aprobar una política de compromiso. El primer paso imprescindible para garantizar el respeto de los DDHH en una organización. En ella se debe plasmar el compromiso de con el respeto de los Derechos Humanos y la forma en que se va a actuar para cumplirlo.*
- 2. Identificar sus riesgos en DDHH y darles solución. El segundo paso es analizar los principales riesgos en Derechos Humanos a través de todas las actividades de la entidad. Hay que tener en cuenta los países en que se opera, los riesgos específicos del sector y analizar toda la cadena de valor de la empresa. Posteriormente hay mitigar y prevenir estos riesgos.*
- 3. Contar con mecanismos de reclamación. Dar voz a aquellas personas que han visto sus derechos impactados por las acciones de la entidad. Para ello, hay que poner en marcha mecanismos que posibiliten recibir quejas y reclamaciones y que ofrezcan soluciones a las mismas.*
- 4. Dar formación en DDHH. Se debe integrar el respeto de los Derechos Humanos en la cultura de la empresa a través de formación y sensibilización. Solamente así todos los trabajadores y departamentos de la empresa sabrán cómo actuar de forma responsable y sin impactos negativos.*

5. *Evaluar a los proveedores. Por último, el respeto de los Derechos Humanos, no solamente nos afecta a través de nuestras operaciones directas, sino también a través de las indirectas. 1 de cada 6 trabajadores en el mundo trabaja en la cadena de suministro de otra compañía, por lo que es importante evaluar a todos los proveedores para ver si ellos impactan sobre los Derechos Humanos. Así se evita ser cómplices de vulneraciones y expande la actuación responsable a toda la cadena de valor*".

Unido a lo anterior, posteriormente en el año 2012, las Naciones Unidas publicó un documento⁹¹⁸ bajo el título "*La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos*" en el que recoge la manera en la que deben interpretarse los 16 "*Principios Rectores*", referido a la forma de aplicar los Derechos Humanos en el ámbito empresarial. Este documento se presentó a modo de "*Guía*", aunque no fue un manual de aplicación sino un documento orientativo, cuyo objetivo se centró en dar una explicación adicional de los Principios Rectores y facilitar su aplicación y comprensión, teniendo como referente sus antecedentes.

Esta nueva visión de llevar a cabo la acción gestora en las empresas, ha sido objeto asimismo de especial atención por distintas Entidades, de una gran influencia en el devenir de la economía mundial. Así se recoge en el trabajo⁹¹⁹ bajo el título:

"Inversión socialmente responsable: Criterios de valoración y análisis de ISR seguidos por los índices y agencias de análisis de sostenibilidad",

en el que se incluyen 16 ejemplos de Entidades y Organismos muy acreditados, entre los que se incluye "*el índice mundial Dow Jones Sustainability Index*", también conocido como "*el índice Dow Jones de la Sostenibilidad*", que mide no solo los estados financieros de las más importantes empresas del mundo, sino también los aspectos sociales y ambientales relacionados con la "*Inversión Socialmente Responsable*" (ISR).

Siguiendo esta misma dinámica, la Unión Europea se ha detenido particularmente en esta forma de gestión, con la intención de que fuera un elemento identificativo, a la hora de llevar a cabo la actividad empresarial dentro de su entorno. Así, estos postulados

918- "*La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos - Guía para la interpretación*". Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisariado. Nueva York y Ginebra-2012. (HR/PUB/12/2).

919- Trabajo bajo el título "*Inversión socialmente responsable: Criterios de valoración y análisis de ISR seguidos por los índices y agencias de análisis de sostenibilidad*". Autoras: Elena Escrig Olmedo (Investigadora), M^a Ángeles Fernández Izquierdo (Catedrática) y M^a Jesús Muñoz Torres (Titular Universidad). Universitat Jaume I Departamento de Finanzas y Contabilidad. Campus del Riu Sec. Castellón (España).

fueron incluidos en la Cumbre de Lisboa celebrada en el año 2000, dando lugar posteriormente a la publicación del denominado "*Libro Verde*" en el año 2001, que recogió las líneas generales de la visión de la UE-15 en este terreno, con un enfoque en el que no solo contemplaba el espacio europeo, sino que perseguía su integración en las políticas comunitarias, de los estándares y códigos internacionales asumidos por los Organismos citados con anterioridad, en cuanto a la RSC se refiere.

Cabe decir que, dentro de todo este contexto, uno de los aspectos básicos de la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), es la política de Seguridad y Salud Ocupacional, que a su vez es uno de los parámetros más utilizados por las empresas, para medir su progreso en este terreno y así ha sido entendido por distintos Organismos Europeos. En esta línea la Comisión Europea recogió en su Comunicación⁹²⁰ del año 2002, sobre la "*nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*" el siguiente texto:

"La Falta de Calidad supone un deterioro de la imagen de la empresa de cara a su personal, sus clientes, los consumidores y el público en general, cada vez más sensible a las cuestiones de Seguridad. Un entorno de trabajo sano favorece la imagen de calidad de productos y servicios y su mejora se inscribe en una estrategia general de «Gestión de la Calidad» y de responsabilidad social que redundará en beneficio del rendimiento y de la competitividad".

Posteriormente el Parlamento Europeo⁹²¹ expresó su opinión favorable a esta iniciativa en respuesta a esta Comunicación, manifestando que:

"Acoge con satisfacción la referencia de la Comisión en la Estrategia a la Responsabilidad Social de las Empresas (RSE) y a la seguridad y a la Salud, y considera que la RSE es una de las opciones para elevar los niveles de Seguridad y Salud por encima de las disposiciones legislativas mínimas, pero no un sustituto de la legislación y de su aplicación efectiva; pide que la Seguridad y la Salud en el Trabajo formen parte integrante de las actividades de la Comisión respecto a la RSE."

En definitiva la Responsabilidad Social Corporativa (RSC), persigue establecer las bases para formar parte de un sistema que, teniendo en cuenta la realidad en la que se

920- Comunicación de la Comisión: *Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)*. Bruselas, 11.03.2002 COM(2002) 118 final. Introducción, página 4.

921- Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006). Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión: *Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006)* (COM(2002) 118 _ C5-0261/2002 _ 2002/2124(COS)). Punto 31.

desenvuelve la actividad del mercado y los postulados éticos de gestión, pueda marcar una diferencia sobre los posibles competidores, dando al mismo tiempo una respuesta tanto a los inconvenientes derivados de la globalización, como a la visión cortoplacista sobre la que en muchos casos se mueven los mercados, por lo que en este nuevo contexto y a la vista de los postulados recogidos con anterioridad, se evidencia que la gestión de los aspectos relacionados con el área "*Preventivo-Laboral*" tiene un protagonismo indiscutible.

Capítulo 13.

**LA “ACCIÓN INSPECTORA”, DE CONTROL Y DE
SEGUIMIENTO DE LA “GESTIÓN PREVENTIVA-
LABORAL” EN ESPAÑA.**

Capítulo 13.

LA "ACCIÓN INSPECTORA", DE CONTROL Y DE SEGUIMIENTO DE LA "GESTIÓN PREVENTIVA - LABORAL" EN ESPAÑA ".

1. El establecimiento de la "*Función Inspectora*" de las condiciones de trabajo.

A lo largo de la historia, se ha hecho evidente la necesidad de regular el marco en el que se ha desarrollado la actividad humana, dada la complejidad de las relaciones que han ido estableciéndose entre individuos o entre los grupos de individuos, y la enorme cantidad de intereses diferentes, muchas veces contrapuestos, que se han ido poniendo en evidencia en cada momento. Pero una vez establecida la necesidad de una regulación normativa, aparece también la de establecer unos controles adecuados que garanticen su cumplimiento.

Por esta razón y en el campo que nos ocupa, la labor de inspección a lo largo del tiempo, se ha ido poco a poco configurando como uno de los instrumentos imprescindibles y más eficaces, para el control del cumplimiento de las Normas relacionadas con la actividad laboral.

No obstante lo anterior, el reconocimiento de la actividad inspectora en el medio laboral en España, estuvo plagado en sus orígenes de múltiples inconvenientes, derivados especialmente de la resistencia de amplios sectores del comercio, de la industria, de la minería y de buena parte de la burguesía de la época, que en muchos casos consideraban esta actuación como una forma de intervencionismo inaceptable.

Sin embargo y a pesar de ello, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, poco a poco se fueron sucediendo distintas propuestas, para llevar a cabo acciones de inspección en el medio laboral, tratando de Institucionalizar una labor de control y de vigilancia de las condiciones de trabajo, a tenor de la incipiente legislación en este terreno. En este sentido cabe destacar, a modo de ejemplo, el proyecto de Ley sobre "*Ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera*" del año 1855, o la Ley "*Benot*" del año 1873, como unas de las primeras iniciativas sobre la normalización de la inspección de los trabajos.

El proyecto de Ley sobre "*Ejercicio, policía, sociedades, jurisdicción e inspección de la industria manufacturera*", fue presentado en las Cortes en el mes de octubre del año 1855, por el entonces ministro de fomento Manuel Alonso Martínez, y aunque nunca llegó a aprobarse, recogía ya una preocupación por las condiciones en las que realizaban los trabajos los menores y las mujeres, aunque delimitado al ámbito industrial. En su contenido, se incluía ya la necesidad del establecimiento de controles por parte del Estado, realizados a través de la designación de una serie de personas, (Inspectores residentes en las comarcas o en los centros industriales), cuya función sería la de acceder a los establecimientos en los que se desarrollaba la actividad laboral, inspeccionando las condiciones de trabajo marcadas por la Ley.

Posteriormente y como se ha indicado, en el año 1873 se promulgó la Ley "*Benot*"⁹²², durante el corto tiempo en el que se instauró la I República Española. Esta Ley, centrada en la protección del trabajo infantil, aunque también incluía otros aspectos dirigidos a la protección ante los riesgos y la asistencia sanitaria de los trabajadores en general, en su artículo 8 recogía una "*Labor Inspector y de Vigilancia*", sin perjuicio de la función que, en nombre del Estado, quedaba reservada a las Autoridades y al Ministerio Fiscal Competente.

Esta labor debía desarrollarse a través del establecimiento de una nueva figura, los "*jurados mixtos*", presididos por el Juez municipal y compuestos por obreros, patronos, Maestros de Escuela y Médicos. Asimismo la Ley recogía un artículo de carácter transitorio, estableciendo que, en tanto no se configurasen los jurados mixtos, el desempeño de las funciones indicadas quedaría a cargo de los Jueces municipales. Sin embargo tampoco en esta ocasión llegó a plasmarse en la práctica este aspecto de la Norma, debido, entre otros motivos, a la ausencia de una regulación reglamentaria y específica para la constitución de estos Organismos.

Debe indicarse que, aunque ninguna de estas iniciativas consiguió los objetivos que se perseguían, fueron el germen de un proceso que ha ido evolucionando con el tiempo y el inicio de posteriores propuestas que se materializaron más adelante.

Paralelamente a lo anteriormente indicado, se produjo otra iniciativa dirigida a la normalización del establecimiento de controles preventivos, en un área laboral

922- Ley "*Benot*": Ley de 24 de julio 1873, sobre el trabajo en los talleres y la instrucción en las escuelas de los niños obreros.

específica y de especial riesgo como era la actividad minera. Su origen se remonta a las disposiciones legislativas de los años 1859⁹²³ y 1868⁹²⁴, a través de las cuales se instaba al Gobierno a establecer un Reglamento de Policía Minera, cuyas funciones deberían abarcar todos los aspectos referentes al control del cumplimiento de las obligaciones y a la defensa de los derechos de los trabajadores dedicados a esta actividad. Esta propuesta inspectora se materializó en el año 1897 y debido a su particularidad y especialización, siguió a lo largo de la historia un camino particular y diferenciado, del resto de los controles de la actividad laboral, como ya se verá más adelante.

A pesar de los obstáculos que se encontraba en su camino, la evidencia de situaciones graves en el medio laboral, su repercusión en el ámbito social, así como la necesidad de establecer regulaciones que hicieran más eficaces algunos controles, considerados imprescindibles para la actividad desarrollada en algunos sectores, entre otros muchos factores, fueron dando lugar a distintas iniciativas, que poco a poco conformaron un cierto esbozo de marco legislativo.

No obstante debe indicarse, que la normalización de la actividad inspectora como una función Institucionalizada, de ámbito general y con vocación de independencia, comienza en el año 1906 con la decisión de establecer un Organismo, la "*Inspección de Trabajo*", al que paulatinamente se le ha ido confiriendo un mayor campo de actuación y sobre el que, desde entonces y hasta hoy, ha recaído la mayor parte de la responsabilidad de supervisar el cumplimiento de la normativa laboral.

Como se desprende de esta introducción, el sistema de inspección laboral se configura hoy como un recurso administrativo de primer orden, que ha sufrido múltiples transformaciones y modificaciones, por lo que para analizar la enorme importancia del papel desempeñado, es necesario conocer tanto su evolución a lo largo del tiempo, como las dificultades que ha debido afrontar desde su creación este elemento clave, que hoy se configura como el "*Órgano Central de Control*" del sistema legislativo-laboral español, y de la forma en la que desarrolla su gestión, siendo éste el objetivo que pretende se cubrir a lo largo del presente capítulo.

923- Ley de minas de 6 de julio de 1859.

924- Decreto Ley sobre minería de 29 de diciembre de 1868

2. Evolución de la Inspección de Trabajo en España hasta el año 2015.

Como ya se ha adelantado en el punto anterior, la creación de la Inspección de Trabajo en España puede establecerse en el año 1906, con la publicación de su primer Reglamento regulador⁹²⁵, momento en el que se constituye como la primera organización administrativa propiamente laboral y como Órgano Técnico encuadrado en el Instituto de Reformas Sociales (IRS). Sin embargo, no fue hasta el año siguiente cuando inicia de hecho sus actividades⁹²⁶.

Sus funciones inspectoras fueron reguladas en el año 1909 e inicialmente se le encomendó la vigilancia y el control del cumplimiento de la Ley de Accidentes de Trabajo, de 30 de enero de 1900 (Ley "Dato"), de la Ley sobre Trabajo de Mujeres y Menores de 13 de marzo de 1900, y de la Ley de Descanso Dominical de 3 de marzo de 1904, así como de cuanta legislación pudiera establecerse en este terreno más adelante. Todo ello fue consecuencia del contenido del Decreto de creación del Instituto de Reformas Sociales (IRS), que asignaba a este Instituto el cuidado de la ejecución de la legislación de trabajo y por consiguiente, el establecimiento de los medios de inspección necesarios para llevar a cabo esta función, alcanzando los Inspectores de Trabajo el estatus de funcionarios del Estado.

Tras la creación del Ministerio de Trabajo el 20 de mayo de 1920, se establece la Inspección General con carácter regional, que se reestructuraría en el año 1932 convirtiéndose en provincial. Posteriormente el año 1939 se creó el "*Cuerpo Nacional de la Inspección de Trabajo*"⁹²⁷ y en el siguiente año 1940 se aprobó su Reglamento⁹²⁸, incorporando además las funciones inspectoras de Emigración y de Seguros Sociales a la Inspección de Trabajo, que hasta ese año actuaban por separado.

En este mismo año 1940 se publicó el Reglamento General de Seguridad de Higiene en el Trabajo, lo que dio a la Inspección de Trabajo el protagonismo en este área, dado que se le encomendaba tanto el control del Reglamento, como la obligación de velar por el cumplimiento de sus aspectos técnicos.

925- Real Decreto de 1 de marzo de 1906, por el que se aprueba el primer Reglamento regulador la Inspección de Trabajo.

926- Real Orden de 24 de enero de 1907: Inicio de actividades de la Inspección de Trabajo

927- Ley 15 de diciembre del año 1939, por la que se crea el Cuerpo Nacional de Inspectores de Trabajo

928- Decreto de 13 de julio de 1940 por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo

Paulatinamente se fueron ampliando y definiendo más específicamente sus competencias, y más especialmente a partir de la ratificación por España en el año 1960, del Convenio C.081⁹²⁹ de 11 de julio del año 1947, sobre la Inspección de Trabajo en la industria y el comercio, Convenio que recoge de forma pormenorizada las condiciones relativas a la "Acción Inspectora", desde la suficiencia del número Inspectores y de los medios materiales y organizativos, con que deben contar para el desarrollo de su función, hasta las condiciones de libertad de acceso a los centros y lugares de trabajo y la forma en la que deben realizarse las visitas, entre otros muchos aspectos, siempre circunscritos a los trabajos en la industria y en el comercio.

Lógicamente, la ratificación de este Convenio llevaba implícita, la necesidad de adaptar la legislación española a su contenido, lo que se hizo efectivo en el año 1962 con la publicación de una Ley sobre la ordenación de la Inspección de Trabajo⁹³⁰, que además integró todos los aspectos recogidos en la normativa anterior. Posteriormente en el año 1971 se llevó a cabo una importante labor legislativa en este terreno, que comienza con la ratificación por España del Convenio C.129⁹³¹ de 25 de junio del año 1969, ya citado con anterioridad, relativo a la Inspección del Trabajo en la agricultura, con lo que la "Labor Inspectora" quedó asimismo definida para este sector, y continuó con la publicación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ambas en el mes de marzo de ese año.

Más tarde se publicaron conjuntamente dos Decretos en el mes de julio de ese mismo año, que complementaban y desarrollaban la Ley sobre la ordenación de la Inspección de Trabajo del año 1962, estableciendo dos nuevos e importantes Reglamentos, el primero referido al Cuerpo de la Inspección de Trabajo⁹³², modificando el Reglamento del año 1940, y el segundo dirigido a concretar y definir las funciones derivadas de la Inspección de Trabajo⁹³³.

Con la publicación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, el campo de actuación de la Inspección de Trabajo en materia Preventiva-Laboral, dentro

929- Convenio C.081 de la OIT de 11 de julio de 1947, sobre la inspección del trabajo. Ginebra, 30ª reunión CIT de 11 julio 1947 (Entrada en vigor: 07 abril 1950). Ratificado por Instrumento de 14.1.1960 (Jef. Est., BOE 4.1.1961).

Este Convenio se encuentra complementado por el Protocolo Nº 81 de 22.6.1995, que aún no ha sido ratificado por España.

930- Ley 39/1962, de 21 de julio, sobre ordenación de la Inspección de Trabajo.

931- Convenio C.129 de la OIT de 25 de junio de 1969, sobre la inspección del trabajo (agricultura). Ginebra, 53ª reunión CIT (25 junio 1969). Ratificado por Instrumento de 11.3.1971 (Jef. Est., BOE 25.5.1972).

932- Decreto 2121/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento del Cuerpo Nacional de Inspección de Trabajo.

933- Decreto 2122/1971, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Inspección de Trabajo.

del Ordenamiento Jurídico-Laboral y orgánico de ese momento, quedó específicamente definido a través del contenido de su artículo 4, por el que se le asignaron las funciones que se recogen a continuación, con objeto de tener una visión de su alcance y amplitud.

“Corresponde a la Inspección de Trabajo:

- *Vigilar el cumplimiento de los contenidos de la Ordenanza y de las disposiciones que la desarrollasen y prestar su máxima colaboración en orden a la más exacta observancia de las medidas preventivas dentro del cometido de su propia labor inspectora.*
- *Prestar asesoramiento en los centros y puestos de trabajo y formular las advertencias y requerimientos oportunos.*
- *Emitir informes o Dictámenes a petición de otras Autoridades u Organismos sobre esta materia.*
- *Cursar los informes pertinentes a requerimiento de la Magistratura de Trabajo.*
- *Cumplir las funciones atribuidas en esta materia, en relación con las Comisiones Técnicas Calificadoras.*
- *Informar con prioridad y urgencia al Delegado de trabajo de los accidentes y enfermedades de trabajo de singular relevancia.*
- *Fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones impuestas por la legislación a las Entidades y Organismos Públicos y Privados, a las que se le tengan atribuidas facultades de gestión asesoramiento en materia Preventiva-Laboral y requerir de estos Organismos los informes o datos técnicos que sean necesarios para el cumplimiento de la labor inspectora.*
- *Acordar la suspensión inmediata de trabajos, en los casos excepcionales en los que el Inspector advierta peligro grave para la Salud o la vida de los trabajadores.*
- *Requerir de otras Autoridades y agentes de las mismas u otro Organismo, el auxilio que fuere preciso en las actuaciones que afecten a la PRL.*
- *Proponer la imposición de multas por infracción, mediante las correspondientes actas de infracción o de obstrucción y formular los correspondientes requerimientos para su corrección, en un plazo prudencial, con la salvedad que el*

Inspector podría decidir el limitar su actuación al simple requerimiento si no apreciase actuación maligna o negligencia.

- *Asimismo y además de lo indicado en el apartado anterior, el Inspector podría proponer a la empresa responsable un aumento de la cuantía de las primas recogidas en la Ley de Seguridad Social. Por otra parte, si apreciase que una empresa destaca en la eficacia de la acción preventiva, el Inspector podría proponer una reducción en la cuantía de esas mismas primas, así como premios de distinción tanto a los empresarios como a los trabajadores”.*

Como puede observarse, las funciones recogidas en este artículo, dotaron a la Inspección de Trabajo de una enorme capacidad y libertad de movimientos, en el desarrollo de su labor de vigilancia y control en materia Preventiva-Laboral.

Más adelante, en el año 1984 la Inspección de Trabajo sufre una nueva estructuración con la publicación de una Ley⁹³⁴ que la transforma en Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), estableciendo un cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social y un segundo cuerpo de gestión integrado por Controladores Laborales. Posteriormente, la publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales del año 1995, asentó aún más el protagonismo de la Inspección de Trabajo. Así en su artículo 9 se establece el papel que debe desempeñar la Inspección de Trabajo en este terreno, cuyo contenido, dada su importancia se recoge a continuación:

“1. Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) la función de la vigilancia y control de la normativa sobre PRL.

En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre PRL, así como de las Normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la Autoridad Laboral Competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre PRL, de acuerdo con lo previsto en el capítulo VII de la presente Ley.

b) Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.

⁹³⁴- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública. Disposición adicional Novena punto 7 y apartado B (De carácter departamental), punto 44-tres.

c) *Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.*

d) *Informar a la Autoridad Laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de PRL.*

e) *Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Servicios de Prevención establecidos en la presente Ley.*

f) *Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo Grave e Inminente para la seguridad o Salud de los Trabajadores.*

2. *La Administración General del Estado y, en su caso, las Administraciones Autonómicas podrán adoptar las medidas precisas para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en sus respectivos ámbitos de competencia.*

En el ámbito de la Administración General del Estado, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo apoyará y colaborará con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en el cumplimiento de su función de vigilancia y control prevista en el apartado anterior.”

De la lectura de este artículo se extrae, que aunque se recogen las funciones de la Inspección de Trabajo de una forma menos pormenorizada, que en el artículo 4 de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al mismo tiempo se le otorga una mayor libertad si cabe a la “Acción Inspectora” y se adapta su cometido, lógicamente, a los contenidos de la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales y al Ordenamiento Jurídico del momento de su publicación. No obstante en el punto 2 se incluyen una serie de indicaciones, referentes al ámbito de la Administración General del Estado, que posteriormente fueron modificadas⁹³⁵ en el año 2003, añadiendo dos nuevos apartados, el 3 y el 4. Estos aspectos, por su particularidad, se analizarán detenidamente más adelante en el punto 4.3 de este mismo capítulo.

⁹³⁵- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, artículos 1.1 a 3, por los que se modifican el apartado 2 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, añadiendo los apartados 3 y 4.

Posteriormente, en el año 1997, se publicó la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹³⁶ y más adelante, en el año 1998, la Orden Ministerial⁹³⁷ que definía el ejercicio de las funciones de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Ambas Normas supusieron la adecuación del sistema de inspección a los principios recogidos en el orden constitucional y por consiguiente al Estado Social y Democrático de Derecho que dio lugar al Estado de las Autonomías, así como su adaptación a la nueva estructura territorial, incluyendo además un nuevo concepto, el de la doble dependencia funcional de dicha inspección.

Todo ello se complementó con la publicación de dos Reglamentos: El Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social⁹³⁸ y el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹³⁹.

No obstante lo anterior debe indicarse que, la nueva organización nacida a partir del año 1998, puso en evidencia la necesidad de dotar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), de nuevos recursos para cumplir con sus funciones y así quedó reflejado en la reunión de la Mesa de Diálogo Social específica en materia de Prevención de Riesgos Laborales, convocada por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, celebrada el día 14 de octubre del año 2002⁹⁴⁰.

Entre las propuestas que se plantearon, dentro del apartado referido a la Reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, se incluyeron algunas destinadas al "*Reforzamiento de la Función de Vigilancia y Control del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)*", a través de:

"...la intensificación del grado de utilización de los funcionarios y medios de los Órganos Técnicos Autonómicos y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en las funciones comprobatorias",

936- Ley 42/1997, de 14 de noviembre de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

937- Orden Ministerial de 12 de febrero de 1998, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, sobre el ejercicio de las funciones de la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

938- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

939- Real Decreto 138/2000, de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

940- Prevención, trabajo y Salud: Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Artículo publicado en el número 23-2003, páginas 29 a 36, bajo el título "Propuestas de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales aprobadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo".

proyectando:

"...dotarles de un marco jurídico actualizado, que resulte adecuado al correcto y más eficiente desempeño de las referidas misiones, como medida que se considera conveniente para impulsar el mejor desarrollo de los cometidos públicos de vigilancia y control".

Todo ello debido a la necesidad de dar una respuesta apropiada, tanto al problema organizativo derivado del nuevo marco establecido, en el que las Comunidades Autónomas asumieron las competencias en normativa laboral, lo que conllevó de facto, como ya se ha indicado, a una doble dependencia de la "Acción Inspectora", como del planteado por el insuficiente número de Inspectores de trabajo, necesidades que ya habían quedado en evidencia anteriormente en el documento conocido como "Informe Durán"⁹⁴¹ en el año 2001, en el que se proponía que debería acelerarse:

"...la puesta en marcha de manera inmediata y la implantación completa del nuevo modelo organizativo del Sistema de Inspección de Trabajo, dotándolo de los suficientes recursos humanos, técnicos y presupuestarios".

Como puede observarse, de esta conclusión recogida en citado informe, encargado por el propio presidente del Gobierno, se extraía que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) no contaba en ese momento con los recursos suficientes, para dar respuesta al nuevo marco competencial en materia laboral, en el que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) tiene la consideración de "Autoridad Laboral Competente" y en consecuencia a los aspectos derivados de la Prevención de los Riesgos Laborales. Por lo tanto, se hicieron patentes dos problemas: Uno referido al problema organizativo y otro relacionado con la dotación de medios para llevar a cabo las funciones encomendadas.

El problema organizativo se planteó a raíz de establecerse el concepto de doble dependencia⁹⁴² funcional (Administración General del Estado y Autoridad Autónoma correspondiente), desde el momento en el que se llevó a cabo la transferencia de las competencias en el Orden Social a las Comunidades Autónomas.

⁹⁴¹- Informe Duran, página 74: "Informe sobre Riesgos Laborales y su prevención: La Seguridad y Salud en el Trabajo en España – Estudio para la elaboración de un informe sobre Riesgos Laborales y su Prevención". Edición a cargo de Federico Durán López, catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social y Ex Presidente del Consejo Económico y Social. Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Primera edición mayo de 2001.

⁹⁴²- Real Decreto 138/2000 de 4 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), Artículo 1.

Así, a partir de ese momento y por lo que en determinadas materias se refiere, entre ellas las correspondientes a la Prevención de los Riesgos Laborales, existe una división funcional entre la Organización Central de la Inspección y la Organización Territorial Periférica, es decir de las Inspecciones Provinciales agrupadas en Direcciones Territoriales, dentro de cada Comunidad Autónoma.

Para paliar en parte este problema, se crearon las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), como Órganos Mixtos de Participación de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, en cuyas reuniones plenarias se establecen las líneas a seguir por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) dentro del ámbito autonómico, en lo que se refiere a la "*Función Inspectora*", diferenciando las competencias del Estado y las de cada Comunidad Autónoma, así como en lo que se refiere a la coordinación de los Planes y Campañas de Control y Vigilancia diseñadas o promovidas por las dos organizaciones, dejando a un "*grupo específico*", la misión de coordinar y dar solución a los aspectos específicos y más concretos, derivados del acontecer diario, que pudiera plantear el personal inspector.

Por otra parte, cuando las funciones de organización, de coordinación y de ejecución de operaciones, así como las actuaciones inspectoras se extiendan más allá de una Comunidad Autónoma, quedarán dentro de los cometidos funcionales de la Dirección Especial de Inspección adscrita a la Autoridad Central. Esta unidad central deberá programar anualmente los criterios de su actuación y los comunicará a las Inspecciones Provinciales y asimismo deberá comunicar, con carácter previo, cualquier otra actuación de carácter extraordinario⁹⁴³.

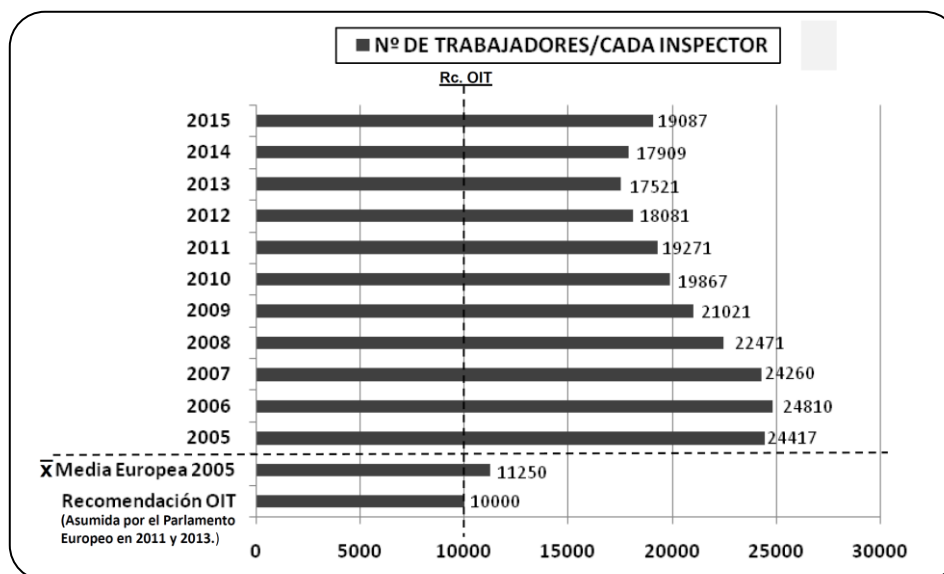
Debe indicarse a la vista de todo lo anterior, que esta forma de desarrollo del funcionamiento de la "*Labor Inspectora*", en su doble actuación Estatal y Territorial, al menos merece el calificativo de muy compleja. Por otra parte, y en cuanto al otro problema mencionado, es decir, el que se refiere a la insuficiencia de medios y en particular el relacionado con los recursos humanos debe indicarse, que el:

"Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales",

943- Real Decreto 1125/2001, de 19 de octubre, artículo único número 2, por el que se modifica el Artículo 58 apartado 1.1º del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), aprobado por R.D. 138/2000, de 4 de febrero.

del año 2005, incluía el compromiso de ampliar las plantillas en 55 Inspectores y 45 Subinspectores, hasta llegar a 1.000 efectivos en cada Cuerpo, de manera que se pudiese avanzar en el objetivo de aproximar las dotaciones a la media europea, que en ese momento se establecía en 11.250 trabajadores por Inspector⁹⁴⁴, intentando paliar en parte esta situación, con la creación al mismo tiempo de una nueva figura en el ámbito de cada Comunidad Autónoma, la del "Técnico Habilitado" en Prevención de Riesgos Laborales, a la que por su particularidad se dedicará específicamente el punto siguiente.

El número de trabajadores por cada Inspector de Trabajo desde el año 2005 hasta el 2014, tuvo una evolución aparentemente positiva según se recoge en la grafica 16. No obstante no solo no se cumplió el objetivo fijado, sino que se encuentra todavía muy alejado de la media europea del año 2005 y más aún de la Recomendación de la OIT y todo ello a pesar de que el número de trabajadores ocupados en el periodo 2005-2014, descendió en 1.940.100 (un 9,94%) tal como recoge la EPA, lo que hace que el ratio trabajadores/Inspector descienda aun más, favoreciendo esta apariencia de evolución positiva. Todo ello se hace notar aún más en el año 2015, en el que la EPA recoge un incremento de 525.110 trabajadores ocupados sobre el año 2014. Debe indicarse, que para el cálculo se han tomado los datos de la población ocupada y no los de la población activa, con los que se obtendrían unos resultados mucho más desfavorables.



Gráfica 16: Evolución de la relación de trabajadores ocupados por cada Inspector de Trabajo (2005-2015).

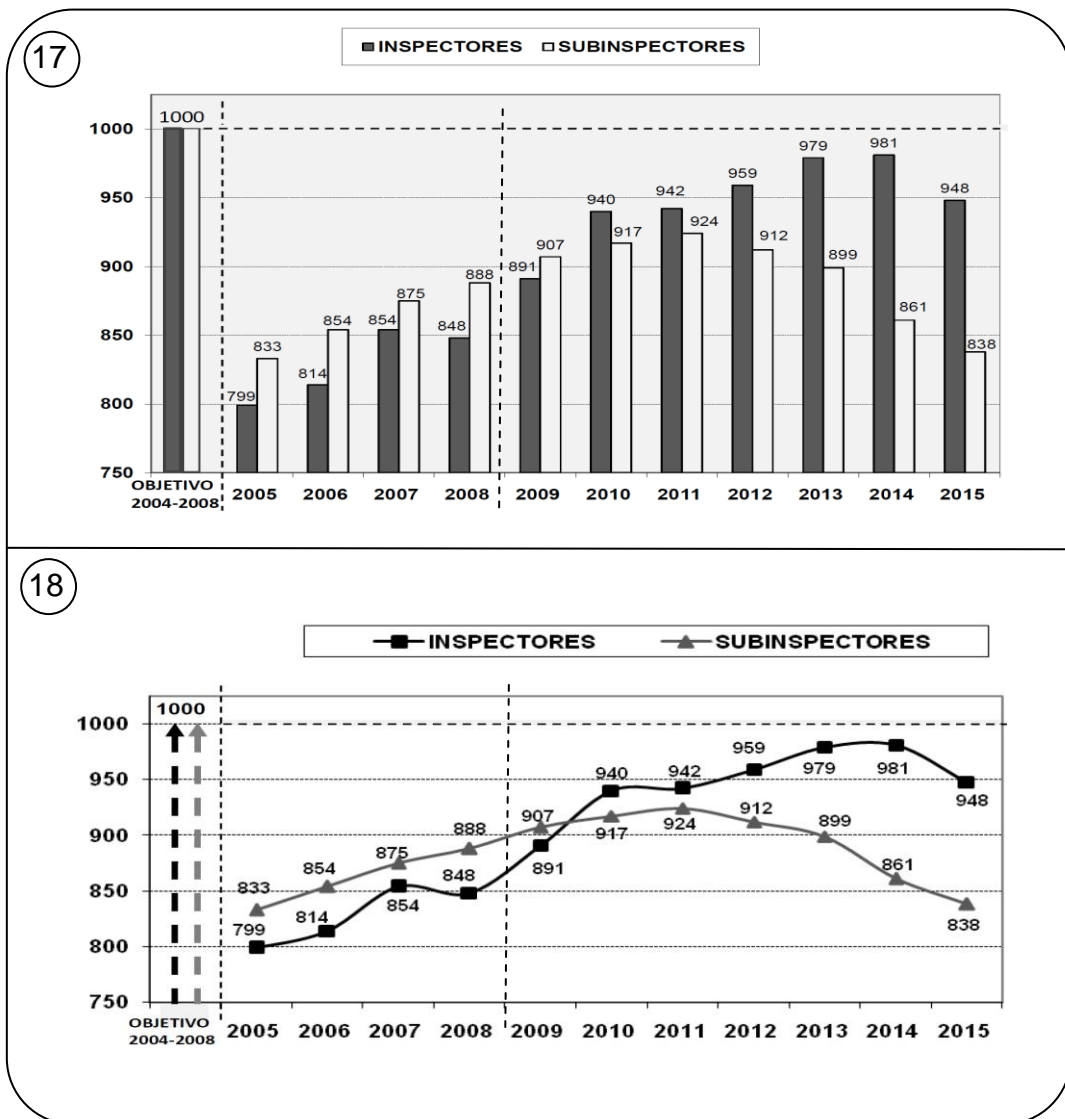
Fuentes: Autor. Los datos utilizados para el cálculo se han extraído de los informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y de los datos de la Encuesta de Población Activa (EPA).

944- Dato recogido del "Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales" del año 2005. Apartado 2º (Medidas específicas), 2º punto.

OBSERVACIONES: Debe indicarse que no existen indicadores uniformes en la UE referidos a los medios con que cuenta la "Acción Inspectora" en los distintos países, según se extrae del documento "La Inspección de Trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis". María Luz Vega Ruiz. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra. Octubre 2009.

13.LA "ACCIÓN INSPECTORA", DE CONTROL Y DE SEGUIMIENTO DE LA "GESTIÓN PREVENTIVA - LABORAL" EN ESPAÑA.

Asimismo debe indicarse, que el incremento recogido como objetivo, por el "Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales" del año 2005, de alcanzar la cifra de 1000 Inspectores y 1000 Subinspectores al final de la legislatura 2004-2008, tampoco se cumplió en ese periodo, y ha continuado sin cumplirse a fecha del último informe disponible de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) correspondiente al año 2015, habiéndose incrementado el número de Inspectores en el periodo 2008-2015 en 149, llegando a un total de 948, y en el caso de los Subinspectores se ha producido un incremento de solo 5 de estos funcionarios, quedando el número total en 838, con una evolución decreciente en los cuatro últimos años tal como se recoge en la gráficas 17 y 18, por lo que el objetivo queda aun más lejos de cumplirse en este caso.



Gráficas 17 y 18: Evolución del número de Inspectores y de Subinspectores de Trabajo en el periodo 2005-2015.

Fuente: Autor. Sobre datos extraídos de los informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) del periodo 2005-2015.

A la vista de los datos recogidos con anterioridad, que se inician en el año 2005, así como de la evolución reflejada en las gráficas anteriores correspondientes al periodo 2008-2015 se extrae, que la meta marcada de alcanzar la media europea no solo no se consiguió sino que se ha ido dilatando en el tiempo.

Podría argumentarse que si bien no se cumple este objetivo, si se contabilizasen todos los efectivos que integraban los cuerpos de Inspectores y Subinspectores en el año 2014, al menos sí se habría cumplido la Recomendación de la OIT de contar con un Inspector por cada 10.000 trabajadores, a la vista de los datos procedentes de la EPA (*Encuesta de Población Activa*)⁹⁴⁵. No obstante esta afirmación, al margen de las competencias atribuidas a cada cuerpo, tendría un enorme componente coyuntural, dentro de un mercado de trabajo con una tasa de desempleo próxima al 20%, muy lejos de la media de la zona euro cifrada en el año 2014 en torno al 10%, por lo que en un contexto previsiblemente menos deprimido, se iría incrementando el número de trabajadores ocupados, en la medida en la que mejorase la situación del mercado de trabajo y consecuentemente el déficit de recursos con los que contaría la Inspección se haría más evidente, lo que ya se observa a la vista de los datos del año 2015.

Esta situación podría revertirse y alcanzar un espacio de estabilidad, si se asumiese la indicación del Parlamento Europeo⁹⁴⁶, que expresó su confianza en que la Recomendación de la OIT se convirtiera en obligatoria en el ámbito de la Unión y hacía hincapié en que los Estados miembros garantizaran unos altos niveles de formación y especialización de los Inspectores de trabajo. Asimismo recuerda el indispensable papel que desempeña la Inspección del Trabajo a través de la educación, la persuasión y el aliento, así como en la comprobación de la aplicación de la legislación existente, y aboga por un reforzamiento de las sanciones, que deberán ser efectivas, disuasorias y proporcionadas, contra las empresas que no respeten sus obligaciones en materia de derechos fundamentales de los trabajadores. Por otra parte dentro de este mismo entorno europeo en el que nos movemos, debería tenerse en cuenta la opinión de otras Instituciones, que han marcado diferentes líneas de actuación, a las que España

945- Si se toman los datos de la EPA sobre número de trabajadores "**ocupados**" para el año 2014 (de todos el más reducido), que se situó en 17.569.100, daría lugar a un total de 1.757 Inspectores según la recomendación de la OIT, por lo que si se tiene en cuenta la mayor dotación de funcionarios, es decir, no solo la dotación de Inspectores sino también la de Subinspectores en ese mismo año, que alcanzaba a un total de 1.842, el resultado se encontraría ligeramente por encima del baremo establecido por esta organización (9.538 Trabajadores/Inspector Subinspector). Sin embargo ya no se cumpliría para el año 2015, con un total de 1.786 funcionarios y una población de trabajadores 18.094.200 (10.131 Trabajadores/Inspector Subinspector). Estos datos son mucho más favorables que si se considerase la "**población activa**", que para un total de 22.873.700 personas registradas para el año 2015, situaría el baremo en 12.807 trabajadores por cada Inspector/Subinspector (un 28 % inferior al ratio marcado por la OIT).

946- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la revisión intermedia de la "*Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*", punto 10. (2011/2147(INI)) (2013/C 168 E/14) y propuesta de Resolución de 12 de diciembre de 2013 "*Inspecciones de Trabajo eficaces como estrategia para mejorar las condiciones laborales en Europa*". Principios para una Inspección de Trabajo eficaz, punto 3. (2013/2112(INI)).

de una u otra forma debería dar respuesta. Así, el Comité Económico y Social Europeo se adhirió a las conclusiones manifestadas por CARIT-SLIC (*Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*) en el año 2002, referidas a la mejora de la eficacia de las inspecciones en el lugar de trabajo, respaldando sus recomendaciones y señalando al mismo tiempo que debía impedirse la reducción del número de Inspectores a nivel de los Estados miembros⁹⁴⁷.

Como conclusión cabe decir, que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) es una institución del Estado, cuyo campo de actuación incluye, tanto la exigencia de las responsabilidades administrativas pertinentes, en que puedan incurrir empresas y trabajadores, y las funciones de asesoramiento y de información a los mismos, como las de arbitraje, en todos los aspectos que se deriven del ejercicio de su "*Labor Inspector*"⁹⁴⁸, lo que le confiere un papel de primer orden, en todas aquellas materias relacionadas con el entorno laboral y de Seguridad Social, contando para el desarrollo de sus funciones con la colaboración pericial y el asesoramiento técnico del resto de la Administraciones del Estado⁹⁴⁹.

Su competencia alcanza a todas las áreas de actividad del país, salvo las vinculadas con los centros y establecimientos militares y con las industrias relacionadas con la Defensa Nacional, cuya especial situación se analizará más adelante en el punto 4.3.1 de este mismo capítulo y las referentes a los locales e instalaciones de las representaciones diplomáticas⁹⁵⁰. Asimismo y solo en lo que se refiere a los aspectos Preventivo-Laborales, su competencia no alcanza a las actividades relacionadas con el empleo de la energía nuclear⁹⁵¹, ni a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, o a la fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos. Estos dos últimos aspectos se analizarán asimismo más adelante en los siguientes puntos 4.1 y 4.1.1.

Dentro de los cometidos asignados a este Organismo, las funciones de inspección en las materias de Prevención de Riesgos Laborales y de relaciones laborales

947- Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la "*Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)*", punto 3.4.3. COM (2007) 62 final (2008/C 224/21).

948- Ley 42/1997 de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), Artículo 1.2.

949- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, estableciendo que las Administraciones deben garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Dicha colaboración será prestada por funcionarios técnicos, pertenecientes al Instituto General de Seguridad e Higiene en el Trabajo para el ámbito de la Administración General del Estado, o a las Consejerías de las Comunidades Autónomas que tengan asumidas las competencias en materia de Prevención de Riesgos Laborales, para el ámbito de éstas.

950- Las dependencias diplomáticas se encuentran acogidas al privilegio de extraterritorialidad, pudiendo ostentar otros privilegios derivados de diferentes convenios internacionales.

951- El Organismo competente es el Consejo de Seguridad Nuclear (CSN), dependiente de la Administración General del Estado.

las ejercen funcionarios del Estado, que gozan de absoluta independencia y plena autonomía técnica y funcional y cuyos Dictámenes e informes cuentan con la presunción de certeza. No obstante en lo que se refiere a la labor de arbitraje debe indicarse, que cuando ésta se desempeña por parte de la misma persona que lleva a cabo las funciones de control y vigilancia en una empresa, puede ser incompatible con la "*Labor Inspectora*", si así lo solicitase cualquiera de las partes en conflicto.

Otro aspecto a considerar es el carácter de Autoridad Competente, tanto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) como de los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social. Por esta razón y para asegurar el normal desarrollo de sus funciones, podrán contar con la colaboración y el auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que, ajustándose a su legislación específica, están obligadas a dárselo⁹⁵², pudiendo incluso recabar esta colaboración previamente a la actuación inspectora, en aquellos supuestos en los que las circunstancias hagan que sea previsible una obstrucción al desarrollo de su labor. Por otra parte, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) está obligada a trasladar al Ministerio Fiscal, aquellos casos en los que se detecte la posible comisión de un delito público y la relación circunstanciada de los hechos y de los sujetos implicados⁹⁵³. Asimismo podrán ser requeridos como sujetos técnicos cualificados para el apoyo y asesoramiento de los Tribunales de Justicia, debiendo emitir los informes pertinentes y llevar a cabo las actuaciones que les sean formuladas por los Órganos Judiciales.

También debe señalarse que, a partir de la puesta en marcha de la "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*", la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) debe incluir en su "*Memoria Anual de Actividades*", un apartado relativo a las deficiencias o dificultades para el cumplimiento de la "*Normativa de Prevención*" detectadas⁹⁵⁴, lo que debería tenerse muy en cuenta en el establecimiento de posteriores análisis, dado que puede contribuir muy positivamente en la mejora de la planificación de la "*Gestión Preventiva*" en todos sus aspectos. Por último debe recordarse, que en el ámbito de la Unión Europea, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) española tiene una representación en el CARIT-SLIC (*Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo*), cuyo cometido se ha analizado anteriormente en el punto 1.2.2 del capítulo 4.

952- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), artículo 9.6.

953- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), artículo 10.3.

954- "*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*". Objetivo 5: Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo. Punto 5.1, apartado 5.

2.1. La figura del “*Técnico Habilitado*”.

Bajo la denominación de “*Técnico Habilitado*” en Prevención de Riesgos Laborales, se encuadra una nueva figura con labores inspectoras, cuyos antecedentes deben buscarse tanto en el “*Informe Durán*”, como en las conclusiones de la reunión de la Mesa de Diálogo Social específica en materia de Prevención de Riesgos Laborales, celebrada el día 14 de octubre del año 2002, documentos ya citados en el anterior punto 2, configurándose como una iniciativa dirigida a atender la carencia de recursos con que en ese momento contaba la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), para dar respuesta a los cometidos derivados del nuevo marco, en el que debían llevarse a cabo las labores inspectoras.

Así, en el año 2005 se publicó un Real Decreto⁹⁵⁵, que modificó el Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) del año 2000, por el que a partir de ese momento las Comunidades Autónomas podían acreditar a funcionarios técnicos, como colaboradores de la Inspección en materia de Prevención de Riesgos Laborales. Todo ello apoyado, además, en la Ley 54/2003⁹⁵⁶, por la que se modificó el artículo 9 y se introdujo una disposición adicional decimoquinta a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de cuyos contenidos cabe destacar los siguientes aspectos en relación al tema que nos ocupa:

- Artículo primero:

“Las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo”.

“Estas Administraciones Públicas elaborarán y coordinarán Planes de Actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales...”.

“En el ejercicio de tales cometidos, los funcionarios públicos de las citadas Administraciones que ejerzan labores técnicas en materia de Prevención de Riesgos

⁹⁵⁵- Real Decreto 689/2005 de 10 Junio, por el que se regula la actuación de los técnicos habilitados en materia de Prevención de Riesgos Laborales, modificando el RD 138/2000 de 4 Febrero (Reglamento de organización y funcionamiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad) y RD 928/1998 de 14 Mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

⁹⁵⁶- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, artículos primero, sexto y octavo.

Laborales a que se refiere el párrafo anterior, podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de Seguridad y Salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el apartado 3 de este artículo y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, todo ello en la forma que se determine reglamentariamente”.

“Cuando de las actuaciones de comprobación a que se refiere el apartado anterior, se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera.

A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de Seguridad y Salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)”.

- Artículo sexto:

“Los requerimientos efectuados por los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 9.2 de esta Ley, en ejercicio de sus funciones de apoyo y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), se practicarán con los requisitos y efectos establecidos en el apartado anterior, pudiendo reflejarse en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en la forma que se determine reglamentariamente”.

- Artículo octavo:

Se introdujo una disposición adicional decimoquinta en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con el siguiente texto:

“Para poder ejercer las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 9 de esta Ley, los funcionarios públicos de las Comunidades Autónomas deberán contar con una habilitación específica expedida por su propia Comunidad Autónoma, en los términos que se determinen reglamentariamente.

En todo caso, tales funcionarios deberán pertenecer a los grupos de titulación A o B y acreditar formación específica en materia de Prevención de Riesgos Laborales”.

De esta forma se introducen unas líneas regulatorias, que afectan tanto a lo que se refiere a los condicionantes de acceso a este nuevo cometido, como a las competencias de los funcionarios que deben desempeñarlo, de manera que sean comunes en todo el territorio nacional, aunque cada Comunidad Autónoma puede establecer las fórmulas que considere adecuadas dentro de su ámbito territorial.

De acuerdo con estas directrices, cada Comunidad Autónoma estableció una diferente dotación de Técnicos Habilitados, cuyo número respondió a criterios diversos en función de sus propias necesidades, tal como se recoge en la siguiente tabla 29:

TÉCNICOS HABILITADOS								
Comunidad Autónoma	Periodo de vigencia de la Estrategia Española 2007-2011				Últimos datos posteriores a la Estrategia 2007-2011 (abril 2017)			
	Años							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Andalucía	37	37	34	34	25	19	19	24
Aragón	21	21	16	19	16	14	12	12
Asturias			21					
Baleares	-	18	15	16	10	10	10	10*
Castilla la Mancha	12	12	11	11	9	9	9	9
Castilla León							8	8*
Cataluña	50	50	53	25	23	21	19	18
Canarias								
Cantabria								
Extremadura	12	12	14	13	12	12	12	16
Galicia	-	12	12	12	11	11	8	8
La Rioja	14	14	14	14	14	13	13	13
Madrid	19	19	20	18	20	15	16	16
Murcia	6	6	8	18	17	15	11	11
Navarra	4	4	4	4	4	4	4	4
País Vasco	23	23	32					
Comunidad Valenciana	38	38	25	19	20	18	10	11
Total	236	266	279	203	181	161	151	142

* Sin actividad.

Tabla 29: Evolución del número de Técnicos Habilitados por Comunidades Autónomas en el período 2008-2015.

Fuente: Autor. Sobre Documento "Balance final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)", que a su vez se basa en los Informes anuales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y sobre estos mismos Informes.

Como puede observarse, durante el período 2008-2011 (en el tiempo de vigencia de la Estrategia Española 2007-2011), se llevó a cabo al mismo tiempo una cierta estructuración de estas necesidades, en cuanto a las dotaciones se refiere, produciéndose variaciones muy notables, destacando entre ellas los casos de la comunidad de Valencia y de la Comunidad de Cataluña, de la Comunidad de Asturias o del País Vasco.

La primera observación que se desprende de este nuevo marco, se refiere a que con la figura del "*Técnico Habilitado*", implantado en el ámbito de competencias de las Comunidades Autónomas, se dejó atrás el funcionamiento tradicional único de inspección, sustituyéndolo por un modelo combinado en el que, no obstante, el papel de este nuevo funcionario en ningún caso es independiente, sino de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), de manera que sus actuaciones se encuentran sometidas a su Dictamen. Así los informes emitidos, derivados de la actuación inspectora, deben ser remitidos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), quien valorará si los hechos son constitutivos de infracción, pudiendo recabar del "*Técnico Habilitado*" la subsanación de las posibles carencias que, en su caso, pudieran apreciarse, una ampliación del citado informe o realizar una visita comprobatoria, decidiendo posteriormente emitir un acta de sanción o el archivo del expediente. En el proceso descrito debe destacarse un aspecto de enorme importancia, como es la "*presunción de certeza*" con que cuentan los contenidos de los informes emitidos por los "*Técnicos Habilitados*", de manera que la carga de la prueba en contra corresponde al sujeto inspeccionado.

Las funciones que se le asignaron a los "*Técnicos Habilitados*", cuya acreditación quedaba en manos cada Comunidad Autónoma⁹⁵⁷, son las de realizar controles y comprobaciones en las empresas y centros de trabajo, si bien quedan limitadas a los asuntos referentes a las "*condiciones de trabajo materiales y de Seguridad y Salud*", de lo que se desprende que su actuación en este terreno corresponde a una verdadera "*Labor Inspectora*", que podría entrar en concurrencia con la desempeñada por la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), si bien, como ya se ha indicado, sus Dictámenes estarían sometidos al criterio de esta Inspección, por lo que el legislador ha tenido muy en cuenta esta posibilidad, abundando en los conceptos de coordinación en la redacción normativa.

⁹⁵⁷- Artículo 60 del Real Decreto 689/2005 de 10 Junio.

Debe indicarse, que estas funciones difieren de las asignadas a los funcionarios con los que anteriormente contaban las Comunidades Autónomas, que tenían un carácter eminentemente asesor y preventivo, tanto para las empresas como para la representación social, al tiempo que prestaban su apoyo técnico a las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) cuando eran requeridos. En este sentido, se mantiene la función de asesoramiento técnico y colaboración pericial con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹⁵⁸, que dichos funcionarios habilitados deberán continuar llevando a cabo, emitiendo los informes correspondientes sobre los asuntos encomendados por la Inspección, así como la obligación de acompañar al Inspector de Trabajo en las visitas que deba realizar cuando éste así lo solicite. No obstante, la nueva facultad inspectora limita en la práctica una actuación exclusivamente preventiva, dado que de sus Dictámenes pueden derivarse acciones sancionadoras.

Debe indicarse a modo de aclaración, que no se decidió una conversión directa de los antiguos técnicos, procedentes en su mayoría de los recursos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) transferidos a las Comunidades Autónomas, a los nuevos "*Técnicos Habilitados*", sino que se trata de una figura nueva con un sistema de acreditación específico, por lo que en principio pudiera parecer que permanecían ambas figuras.

Para poder llevar a cabo su función, los "*Técnicos Habilitados*", que están afectados por un estricto régimen de incompatibilidades⁹⁵⁹, además de la ya mencionada "*presunción de certeza*", cuentan con las mismas protecciones que tienen asignadas los Inspectores de Trabajo, en cuanto al libre acceso a los puestos de trabajo, practicar las comprobaciones y extraer las muestras pertinentes, exigir la presencia del empresario o de sus representantes y demandar de estos la información que estime necesaria o hacerse acompañar por la representación social, entre otras. Asimismo si su labor pudiera verse obstruida o perturbada, deberá recoger de manera sucinta este hecho en su informe, correspondiendo decidir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) las acciones que se deriven. Por otra parte, las obligaciones a las que están sometidos estos funcionarios, son asimismo similares a las establecidas para los Inspectores de Trabajo.

958- Artículo 59 del Real Decreto 689/2005 de 10 Junio.

959- Artículo 63.3 del Real Decreto 689/2005 de 10 Junio.

Los cometidos de los “*Técnicos Habilitados*” deben llevarse a cabo, en el entorno de una planificación consensuada en el seno de las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) o, en su caso, de cada “*grupo específico*” emanado de estas comisiones, “*principio de trabajo programado*”⁹⁶⁰, de manera que su actuación responda a una acción coordinada, que tiene como uno de sus objetivos el de evitar duplicidades y posibles injerencias entre ambas intervenciones. Por otra parte debe indicarse que, a diferencia del Inspector de Trabajo, las actuaciones de los “*Técnicos Habilitados*” no pueden responder a una iniciativa personal, sino que se encuentran limitadas a los contenidos recogidos en los correspondientes Planes y Programas establecidos y no deben ir más allá, salvo que en el transcurso de las visitas se apreciase un “*Riesgo Grave e Inminente*”, en cuyo caso deberán en primer lugar advertir al empresario de tal circunstancia y de la necesidad de actuar en consecuencia, de manera que si tal actuación no se produjera y persistiese el riesgo detectado, deberán ponerlo en conocimiento de la Inspección de Trabajo, dado que es a quien corresponde en exclusiva la facultad de llegar a paralizar los trabajos.

Otra cuestión destacada que debe analizarse, es la que tiene que ver con a la capacidad o no de control en materia de “*Gestión Preventiva*” en la empresa. En este sentido, las funciones del “*Técnico Habilitado*” quedan circunscritas a la comprobación del establecimiento de los mecanismos preventivos en el medio laboral, tales como la adaptación de los puestos de trabajo, los controles sobre la presencia de posibles contaminantes y otros relativos a la Seguridad de los Trabajadores, la utilización de los medios de protección personal y colectivos, la comprobación de la realización de los controles preceptivos sobre la Salud de los Trabajadores, entre otros aspectos recogidos específicamente en el Real Decreto del año 2005 citado con anterioridad⁹⁶¹. No obstante parece imposible delimitar estas actuaciones, excluyendo de ellas la comprobación de la implantación de un verdadero “*Plan de Prevención*” en la empresa, dado que es del que emanan y donde se especifican tanto los mecanismos de Evaluación de los Riesgos y la consiguiente Planificación Preventiva, como los procedimientos preventivos de trabajo que deben incorporar los diferentes procesos de producción, además de otros aspectos organizativos que tienen que ver con su correcta aplicación y por lo tanto van íntimamente unidas a la “*Acción Inspectora*”.

960- Artículo 61.2 del Real Decreto 689/2005 de 10 Junio.

961- Artículo 61.1 del Real Decreto 689/2005 de 10 Junio.

Del análisis de lo recogido con anterioridad podría extraerse, que la nueva figura del "Técnico Habilitado", novedosa no solo en nuestro país sino en nuestro entorno, parece responder más a un intento de paliar la carencia de medios con que contaba en su momento la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que a dar una solución operativa y acorde con las necesidades del nuevo marco Preventivo-Laboral, derivado de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aportando una solución intermedia que, al margen de los posibles problemas de coordinación entre la Administración Central y la de las Comunidades Autónomas, así mismo presentes en otros casos similares de transferencias en las que se mantienen competencias centralizadas, podría haber sido más operativa si se hubiese incrementado el cuerpo de Inspectores con una sección especializada en este terreno. La prueba más evidente, es la falta de inmediatez en las actuaciones ante los casos de "Riesgo Grave e Inminente", en los que el tiempo en la toma de decisiones es clave para evitar las posibles consecuencias lesivas del hecho.

Asimismo debe indicarse, entre otros aspectos que podrían desprenderse de este análisis, que la falta de actuaciones a iniciativa del "Técnico Habilitado", así como las limitaciones en las competencias que tienen que ver con ciertos aspectos, relacionados con la correcta "Gestión Preventiva" de las empresas, no merman la carga de trabajo de los Inspectores de Trabajo, por lo que las carencias en este sentido permanecen en gran medida, al tiempo que se mantiene el riesgo de la duplicidad en las actuaciones, tanto en el conocimiento y análisis de los hechos, como en las visitas que deben realizarse al punto de inspección, lo que conlleva un riesgo de relentización de las actuaciones, incidiendo consecuentemente en la operatividad del sistema.

Por último debe indicarse, que la dotación de técnicos habilitados, si bien se incrementó en los dos primeros años, posteriormente ha ido sufriendo un importante y continuado descenso, tal como se recoge en la tabla 30, de manera que en el año 2015, último del que se tienen referencias, su número ha quedado reducido a 142.

Evolución de la dotación de Técnicos Habilitados									
Años	Periodo de vigencia de la Estrategia Española 2007-2011				Datos disponibles posteriores a la Estrategia 2007-2011 (a abril 2017)				TOTAL
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Nº	236	266	279	203	181	161	151	142	- 39,83%
%	Inicio	+ 12,71%	+ 4,89%	- 27,24%	- 10,84%	- 11,05%	- 6,2%	- 6%	

Tabla 30: Evolución del número de Técnicos Habilitados en el periodo 2008-2015.
Fuente: Autor. Sobre los contenidos de la tabla 29 y sobre el Informe Anual 2015 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

Asimismo, según se recoge en la tabla 31, se puede apreciar que se ha producido una reducción general en las dotaciones de Técnicos Habilitados en casi todas las Comunidades Autónomas que inicialmente adoptaron esta figura, salvo en la Comunidad Extremeña y en la de Castilla y León, con la salvedad que a estos últimos la ITSS los ha calificado como "sin actividad", al igual que a los correspondientes de la Comunidad Balear. La Comunidad de Navarra no ha variado su dotación.

TÉCNICOS HABILITADOS						
Comunidad Autónoma	Años / Evolución de las Dotaciones por CC.AA.					
	Inicio 2008	2011	Evolución (% respecto a 2008)	2015	Evolución (% respecto a 2008)	Evolución (% respecto a 2011)
Andalucía	37	34	- 8,11%	24	- 35,14%	- 29,41%
Aragón	21	19	- 9,52%	12	- 42,86%	- 36,84%
Asturias						
Baleares		16	-	10*	-	- 37,50%
Castilla la Mancha	12	11	- 8,33%	9	- 25%	- 18,18%
Castilla León				8*	-	-
Cataluña	50	25	- 50%	18	- 64%	- 38,89%
Canarias						
Cantabria						
Extremadura	12	13	+ 8,33%	16	+ 33,33%	+ 23,08%
Galicia		12	-	8	-	- 33,33%
La Rioja	14	14	=	13	- 7,14%	- 7,14%
Madrid	19	18	- 5,26%	16	- 15,79%	- 11,11%
Murcia	6	18	+ 300%	11	+ 83,33%	- 38,89%
Navarra	4	4	=	4	=	=
País Vasco	23	-	- 100%	-	- 100%	-
Comunidad Valenciana	38	19	- 50%	11	- 71,05%	- 42,10%
Total	236	203	- 13,98%	142	- 39,83%	- 30,05%

* Sin actividad.

Tabla 31: Comparativa de la evolución por Comunidades Autónomas del número de Técnicos Habilitados en relación a los años 2011 y 2015 (últimos datos oficiales a 2017)

Fuente: Autor. Sobre los contenidos de la tabla 29 (año 2011) y sobre el Informe Anual 2015 de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

3. El nuevo marco estructural y organizativo de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), establecido en España desde el año 2015.

El último intento de normalización del marco en el que debe desarrollarse la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en España se produjo en el año 2015, con la publicación de la Ley Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹⁶². Debe indicarse que en esta Ley se recogen muchos de los postulados ya comentados anteriormente, especialmente los relacionados con la coordinación entre instituciones, con la ordenación de funciones y la regulación de la "Acción Inspectora", a la vista del desarrollo su funcionamiento en su doble actuación Estatal y Territorial, teniendo en cuenta por lo tanto la participación de todas las Administraciones Públicas Competentes, por lo que en este sentido no se establecen

modificaciones significativas, en cuanto a la funcionalidad y cometidos de la Inspección en relación con la anterior normativa.

El aspecto más importante y que nuclea esta norma, se refiere a la nueva estructuración Institucional de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), que a partir de este momento se asienta sobre la creación del "*Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)*", como "*Organismo Autónomo*" adscrito al Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en aplicación de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado del año 1997⁹⁶³, que se desplegará en la totalidad del territorio español. Con ello se pretende dar un nuevo impulso a este Órgano del Estado, dotarlo de una cierta autonomía, adaptarlo a las circunstancias derivadas de los nuevos aspectos tanto territoriales como técnicos y de participación, recogiendo las experiencias de los cambios y las remodelaciones llevadas a cabo con anterioridad.

El nuevo Organismo se encuentra compuesto por un "*Consejo Rector*", presidido por el titular del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, acompañado por una vicepresidencia que recae sobre el titular de la Subsecretaría del Ministerio de Empleo y Seguridad Social y un número de vocales designados tanto por la Administración General del Estado como por las Comunidades Autónomas.

En la gestión y representación de este Organismo participan asimismo, tanto la Administración General del Estado como las Comunidades Autónomas, por lo que en el más alto nivel se encuentran las dos organizaciones del Estado, que ostentan las competencias materiales sobre las que trabaja la Inspección.

Asimismo la Ley recoge un mecanismo de representación Institucional, con la presencia de las Organizaciones Sindicales y Empresariales más representativas en el Sistema de Inspección, en un Consejo General de nueva creación, que sustituye a la anterior Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), con funciones de información, audiencia y consulta en las materias de que tenga conocimiento el Consejo Rector.

Los aspectos organizativos se cierran con el establecimiento, en el ámbito de las Comunidades Autónomas, de la figura de la Autoridad Autonómica de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), designada por cada Gobierno Autonómico, con la

⁹⁶³- Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (Vigente hasta el 02 de Octubre de 2016). Artículo 43, punto 2 y capítulo II.

función de dar impulso, hacer propuestas y supervisar las actuaciones inspectoras, en el ámbito de las competencias autonómicas dentro de su territorio.

En cuanto a la base de la propia "Labor Inspectora", como es lógico, continúa recayendo sobre los Cuerpos Nacionales del personal con funciones inspectoras, que mantienen todos los derechos, deberes y atribuciones anteriores, con la salvedad de que en el anterior Cuerpo de Subinspectores de Trabajo, que ahora pasa a denominarse Cuerpo de Subinspectores Laborales, se crean dos Escalas especializadas con la consideración de Agentes de la Autoridad y con amplias competencias, bajo la dirección y supervisión técnica del Inspector de Trabajo y Seguridad Social responsable de la unidad: La Escala de Empleo y Seguridad Social y la Escala de Seguridad y Salud Laboral, quienes visarán las actas de infracción y, en su caso, de liquidación practicadas. Con ello se ha buscado dar respuesta a uno de los problemas más acuciantes, derivados de la anterior organización, como era la necesidad de especialización. No obstante lo anterior cabe indicar, a la vista de las particularidades que más adelante se recogen en distintos puntos este mismo capítulo, relativas a la "Acción Inspectora" en sectores específicos tales como la minería y el sector público, que parece continuar existiendo un claro conflicto entre el papel que desempeña la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en España y el criterio que mantiene la Comisión Europea, recogido en su comunicación del año 2002⁹⁶⁴, en la que manifiesta que:

"...la Inspección de Trabajo debe abarcar la totalidad de los riesgos, especialmente en aquellos sectores en los que tienden a ser complejos y a presentarse de forma combinada...".

Por último debe indicarse, que solo a la vista de la evolución de este nuevo contexto estructural y organizativo, podrá determinarse si se da respuesta a otros aspectos, tales como la estabilidad en la suficiencia y adecuación de los recursos, con que debe contar la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) en España, o la reducción de cargas burocráticas y de "estructuras laberínticas", con objeto de reforzar su dinámica y simplificar los lentos procedimientos internos, todo ello dirigido a poner en práctica controles más numerosos y eficaces, tal como indicó en el año 2011 en su Resolución el Parlamento Europeo⁹⁶⁵.

964- Comunicación de la Comisión Europea - Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad (2002-2006). Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de marzo de 2002. Punto 3.2.2. (*Una mejor aplicación de la normativa vigente*). (COM/2002/0118 final).

965- Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la revisión intermedia de la "Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo (2007-2012)". Punto 52. (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14).

3.1. Las competencias del nuevo Subinspector de Trabajo de la escala de Seguridad y Salud Laboral.

En lo que se refiere a la escala de Seguridad y Salud Laboral, a los nuevos Subinspectores se les asignan las siguientes competencias, derivadas de la actividad comprobatoria inspectora:

- Advertir y requerir al sujeto responsable, en vez de iniciar un procedimiento sancionador, cuando las circunstancias del caso así lo aconsejen, y siempre que no se deriven perjuicios directos a los trabajadores o a sus representantes.
- Requerir al sujeto responsable para que, en el plazo que se le señale, adopte las medidas en orden al cumplimiento de la normativa de Orden Social o subsane las deficiencias observadas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, incluso con su justificación ante el funcionario actuante.
- Iniciar el procedimiento sancionador mediante la extensión de actas de infracción o de infracción por obstrucción.
- Ordenar la paralización inmediata de trabajos o tareas por inobservancia de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales, de concurrir riesgo "*Grave e Inminente*" para la seguridad o Salud de los Trabajadores.
- Comunicar internamente aspectos relacionados los contenidos de los apartados 7, 9 y 10 del artículo 22 de la propia Ley, relacionados con otros procedimientos de oficio y con recargos o reducciones en las primas.
- Cuantas otras medidas se deriven de la legislación en vigor.

3.2. La posible incidencia sobre la figura del "Técnico Habilitado":

Otro aspecto a señalar, es la solución que la Ley intenta dar a la figura del "*Técnico Habilitado*", facilitándole el acceso al Cuerpo de Subinspectores de Seguridad y Salud Laboral, siempre que dispongan de la titulación exigible y superen las pruebas selectivas correspondientes, en los términos y condiciones que deberán regularse reglamentariamente⁹⁶⁶.

Todo ello parece haber llevado a establecer una nueva vía, a través de la cual se abre la posibilidad de que los "*Técnicos Habilitados*" puedan acceder al cuerpo de

⁹⁶⁶- Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Disposición adicional quinta. Cuerpo de Subinspectores Laborales. Punto 5.

Subinspectores Laborales, en la Escala de Seguridad y Salud Laboral, creada con la publicación de esta Ley, lo que parece indicar que la intención del legislador es que, con el tiempo, la mayor parte de estos funcionarios puedan integrarse en este nuevo cuerpo, por lo que es previsible la desaparición de esta figura.

4. Particularidades de la “Acción Inspectora”.

Como complemento a lo recogido en los puntos anteriores debe indicarse, que la trayectoria de la labor llevada a cabo por los distintos inspectores, ha ido acompañada de un conjunto de particularidades, relacionadas con cada momento histórico, que han dificultado en mayor o menor medida su actuación.

Además de las resistencias iniciales, ya citadas con anterioridad, provenientes de sectores que veían la “Acción Inspectora” como una forma de intervencionismo, la labor de inspección chocó en sus orígenes frontalmente, con las Instituciones que ostentaban el monopolio de la inspección, especialmente con las Juntas de Reformas Sociales⁹⁶⁷ constituidas en el año 1904, que en muchos casos retrasaron o impidieron tanto su actividad como la imposición de sanciones, dado que estas últimas debían ser ratificadas en último término por los presidentes de estas Juntas, Alcaldes o Gobernadores Civiles.

Para paliar esta circunstancia, se tomaron dos iniciativas esenciales. La primera quedó incluida en la Ley de Accidentes de Trabajo del año 1922, trasladando las competencias sancionadoras al ámbito jurídico de primera instancia y la segunda quedó recogida en el “Reglamento Provisional para el Servicio de la Inspección de Trabajo”⁹⁶⁸, publicado el mismo año. La publicación de este Reglamento tuvo una enorme importancia, dado que en él se reconoció, entre otros aspectos, la “presunción de certeza” de las actas de infracción, y se determinó el procedimiento sancionador ante las infracciones de las Leyes de carácter social.

Asimismo debe indicarse, que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) ha tenido que hacer frente a otros muchos inconvenientes, derivados tanto de su relación con algunas estructuras de marcado carácter político, como del campo de actuación de otras legislaciones de carácter sectorial. Por otra parte y en lo que se refiere al área Preventiva-Laboral debe tenerse en cuenta que, a pesar del apoyo y el asesoramiento

⁹⁶⁷- Juntas de Reformas Sociales: Organismos nacidos a la luz de las primeras disposiciones legales de contenido social del año 1900, cuya constitución y Normas de funcionamiento quedaron recogidas en la Real Orden de 3-VIII-1904.

⁹⁶⁸- Real Decreto de 21 de abril de 1922, por el que se aprueba el Reglamento Provisional para el Servicio de la Inspección de Trabajo.

con que cuentan, la multiplicidad tanto de las áreas de actividad en las que desarrollan sus cometidos las distintas empresas, como la especialización y complejidad cada vez mayor de los trabajos, hace que la "*Labor Inspectora*" en cada uno de los campos de la Seguridad en el Trabajo, de la Higiene Industrial, de la Ergonomía y la Psicología Laboral, precise de una gran especialización y de una continua puesta al día, tal como ya ha quedado recogido en el capítulo 2 punto 4.

A todo lo anterior debe unirse, la enorme diversidad de áreas en las que se desarrolla la actividad laboral, desde las más clásicas y conocidas, a las más innovadoras y recientes (aplicaciones de campos electromagnéticos, nanotecnología, etc.), la continua evolución de las técnicas de producción y de gestión, la introducción de nuevos elementos de trabajo y de maquinaria, así como la constante aparición de nuevos agentes químicos, físicos y biológicos en el ámbito laboral, entre otros muchos factores, lo que hace imposible que un mismo Inspector pueda adquirir un nivel de especialización que alcance a todos estos terrenos, haciendo muy difícil si no imposible una actuación adecuada, sin contar con una ayuda especializada y suficiente en cada área de actuación y en cada caso en concreto.

Debe indicarse, que si bien la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) ha contado con el apoyo expreso, que le aportaba tanto el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), como los Técnicos dependientes de las nuevas estructuras preventivas-laborales creadas en las Comunidades Autónomas, este soporte era puntual y a petición en cada caso del Inspector correspondiente, pero sin ninguna relación de dependencia orgánica, por lo que el grueso tanto de las visitas como de las Resoluciones de cada uno de los Dictámenes, recaían sobre cada Inspector en particular.

Otro aspecto a considerar, es el que se refiere a la doble dependencia que tiene el área de Inspección en Prevención de Riesgos Laborales. Tal como se indicó con anterioridad, desde que se produjeron las transferencias a las Comunidades Autónomas y hasta el año 2015, este área de Inspección, si bien se encuadraba orgánicamente y de forma centralizada dentro del Ministerio de Trabajo, funcionalmente opera bajo la dependencia de la Autoridad Autonómica correspondiente, con lo que esta situación no siempre facilita su actividad y en algunos casos podía representar una dificultad añadida, tanto para la planificación y la coordinación de los programas de inspección,

como para el desarrollo de la "Acción Inspectora" dentro del principio de igualdad territorial. A gran parte de ello se ha pretendido dar respuesta con la nueva ordenación del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) acometida en el año 2015, a la que se ha dedicado el punto 3 del presente capítulo.

Por último y como ya se ha indicado, la "Labor Inspectora" ha estado y continúa estando sometida a distintos factores de carácter sectorial, cuya incidencia merece un análisis más pormenorizado, por lo que a continuación se recogen de forma somera algunas de las particularidades más relevantes, que han ido evidenciándose a lo largo del tiempo.

4.1. La "Función Inspectora" en la industria minera.

Como ya se ha indicado, hasta el siglo XIX los trabajos relacionados con la actividad minera carecían prácticamente de Normas específicas y por consiguiente de Normas relacionadas con la Prevención de Riesgos en el Trabajo, no siendo hasta la publicación de las disposiciones legislativas de los años 1859 y 1868, cuando por su especial particularidad, la inspección y el control preventivo de la actividad minera, comienzan a tener un tratamiento específico.

No obstante, las primeras iniciativas reales encaminadas a poner en práctica mecanismos de inspección y controles preventivos en la práctica, parten de la publicación en el año 1897 del Reglamento de Policía Minera, en el que la "Función Inspectora" quedaba asignada al "Cuerpo Nacional de Ingenieros de Minas"⁹⁶⁹, creado en el año 1833, con la obligación de que los Inspectores realizasen al menos una inspección anual⁹⁷⁰ de las explotaciones mineras. Asimismo se establecía como obligación, que cada instalación o grupo de instalaciones, debía contar con un "Libro de Visitas Habilitado", en el que los "Inspectores Especializados" pudieran hacer constar sus observaciones y requerimientos, diferenciando las recomendaciones y los consejos de las de carácter obligatorio. Por otra parte, los propietarios, encargados y directores de las minas debían permitir el acceso libre de los inspectores, y estaban obligados a acompañarles en las visitas y a atender a sus requerimientos. Un aspecto de enorme importancia, ya mencionado con anterioridad, fue el relativo a la detección de un "Peligro Inminente"⁹⁷¹. En estos casos, los Inspectores quedaban facultados para la toma de decisiones especiales, en función de la importancia de la situación detectada.

⁹⁶⁹- Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897, artículo 2.

⁹⁷⁰- Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897, artículo 3.

⁹⁷¹- Reglamento de Policía Minera de 15 de julio de 1897, artículo 14.

Los posteriores Reglamentos de Policía Minera, de los años 1910 y 1934, recogieron las mismas directrices, haciendo recaer la responsabilidad de la "Acción Inspectora y de Vigilancia", como en ocasiones anteriores, en el Cuerpo de Ingenieros de Minas, definiendo asimismo su campo de actuación⁹⁷². Por último, con la publicación en el año 1985 del "Reglamento General de Normas básicas de seguridad minera" se fijan nuevas responsabilidades y se delimitan una serie de competencias, asignadas a diferentes figuras de nueva creación.

El nuevo Reglamento establece que, en las explotaciones mineras, todas las actividades estarán bajo la autoridad "de un Director facultativo responsable con titulación exigida por la Ley", cuyas disposiciones, a su vez, estarán bajo la supervisión de "la Autoridad Minera Competente", que cuando lo estime oportuno podrá recabar el asesoramiento necesario de la Dirección General de Minas. Por lo tanto, toda esta actividad quedaba bajo la supervisión de la mencionada "Autoridad Minera Competente", a diferencia de otras ramas de actividad y tal como tradicionalmente se ha venido desarrollando a lo largo de la legislación en este sector.

Así, al "ente" denominado "Autoridad Minera Competente", identificado en unos casos con la Dirección General de Industria, Energía y Minas dependiente del Estado y en otros con el Organismo homólogo de las Comunidades Autónomas, en aquellas comunidades que tengan transferidas estas competencias, se le asignan las funciones de vigilancia, asesoramiento técnico y control, tanto generales como las relativas al ámbito de la Prevención de los Riesgos Laborales, incluidas las de asesoramiento técnico, elaboración de informes, los compromisos de información a la Autoridad correspondiente sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, la inspección y la facultad de paralizar las actividades por incumplimientos de las Normas de Seguridad, quedando excluidas las competencias concernientes a las cuestiones

972- Ámbito de actuación del Cuerpo de Ingenieros de Minas, recogido en el Reglamento de Policía Minera y Metalúrgica (Decreto 23 agosto 1934, artículo 2): "Las minas, canteras, turbales y salinas, sean o no marítimas. Las fábricas metalúrgicas y siderúrgicas La destilación de carbones y pizarras bituminosas, la hidrogenación de combustibles sólidos y líquidos, la refinación de estos. La fabricación de cok y aglomerados de carbón mineral, la hidrogenación de combustibles sólidos, líquidos y la refinación de estos. La fabricación de cok y aglomerados de carbón mineral. Las fábricas de superfosfatos, explosivos y las expendedorías y depósitos de estos, así como de los talleres de pirotecnia y cartuchería. Las Fábricas de cementos e industrias relativas a óxidos y sales de plomo, ocre para colorantes, caolín, talco, yeso, carbonato y óxido de magnesio y sales de bismuto. La investigación y aprovechamiento de de aguas subterráneas, y de las minerales y mineromedicinales. Las Centrales térmicas, generadoras de energía eléctrica para el aprovechamiento de combustibles a boca mina, así como las fábricas productoras de energía que pertenezcan al dueño o explotador de la mina. El transporte, transformación y distribución de la energía eléctrica destinada al uso de las minas, y establecimientos industriales sometidos a la inspección del Cuerpo de Ingenieros de Minas. Los túneles para ferrocarriles, saltos y conducción de aguas, alcantarillas y en general, todos los trabajos subterráneos. Los sondeos, las vías de transporte terrestres y aéreas e instalaciones auxiliares destinadas al servicio o uso de las explotaciones e industrias enumeradas anteriormente, tales como los elementos productores y conductores de vapor, aire, agua, gas y electricidad, sus transformaciones y asimismo los elementos propios de reparaciones (alumbrado, ventilación, desagüe, seguridad, etc.). Cuantas otras atribuciones confiera al Cuerpo de Ingenieros de Minas y Auxiliares la legislación vigente en cada momento".

relativas a la Seguridad Social, que serían competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

Por tanto, la “*Función Inspectora*” recae en este caso en la citada “*Autoridad Minera Competente*”, que por propia iniciativa o a petición de parte interesada podrá:

“...girar visita total o parcial a las instalaciones, levantando acta del estado de la instalación con respecto a su proyecto inicial y a este Reglamento y sus Instrucciones Técnicas Complementarias”.

Asimismo se le faculta para utilizar los servicios de Entidades Colaboradoras de la Administración (ECA’s), así como los de los Organismos de Control Autorizados (OCA’s), tanto para la puesta en servicio de las instalaciones, como para la posible aplicación de otros Reglamentos de Seguridad Industrial, sin que esto implique restricciones o modificaciones del Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera y tanto en las labores propias de control e inspección, como para el cumplimiento de las exigencias correspondientes a los responsables de las explotaciones mineras. Asimismo se establece la obligación de permitir la entrada y de facilitar la inspección a los:

“...Ingenieros actuarios y personal Auxiliar que le acompañe, así como a los técnicos oficialmente autorizados por la Dirección General de Minas o por las Autoridades mineras autonómicas”.

Esta situación se prolongó en el tiempo hasta la publicación en el año 1996 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que estableció que las competencias de vigilancia y de control del cumplimiento, por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación, de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, correspondían a las Administraciones Públicas Competentes⁹⁷³ en materia laboral, así como la aplicación de las sanciones que correspondan, lo que modificó en gran parte la línea seguida en todo el período anterior. No obstante, esta nueva delimitación de funciones no dio solución a ciertas situaciones de conflicto, en cuanto a la delimitación de competencias se refiere, situación que se ha hecho patente a lo largo del tiempo y a la que se hará referencia a continuación.

973- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 7.1: Actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia laboral.

4.1.1. La Inspección de Trabajo y la Autoridad Minera.

Como se ha indicado, en algunos casos se ha producido a una más que aparente situación de conflicto de competencias, entre la denominada "*Autoridad Minera Competente*" y la Inspección de Trabajo, particularmente en lo que se refiere a la elaboración de informes y especialmente a la capacidad sancionadora.

El precedente preconstitucional, debería buscarse en el Decreto de la Presidencia de Gobierno⁹⁷⁴ del año 1951, por el que se resuelve el conflicto surgido entre los Ministerios de Trabajo y de Industria y Comercio a favor de la Inspección de Trabajo.

En la actualidad y en lo que se refiere al control de los incumplimientos de la Normativa de Prevención, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que esta competencia será ejercida a través de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹⁷⁵, competencia que asimismo queda recogida en la Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), del año 1997⁹⁷⁶. Por otra parte, la misma Ley recoge que las funciones de las Administraciones Públicas Competentes en materia laboral, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de "*técnica minera*", o los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, seguirán siendo desarrolladas, por los Órganos específicos contemplados en su normativa reguladora⁹⁷⁷, es decir a la Inspección dependiente de la Autoridad Minera Competente, lo que representa una excepción a la Norma general.

No obstante, a la vista del contenido de la Ley, parece que la exigencia de la aplicación de una "*técnica minera*", establece una limitación clara en la actuación de la Autoridad Minera, de manera que todos aquellos trabajos, incluidos los que se realicen en el interior de las minas, en los que se utilicen otras técnicas, instrumentos, maquinaria, etc., o las obras públicas cuyo proyecto incluya obras subterráneas o túneles, así como todo lo que rodea a la actividad laboral, queda bajo la competencia de la Inspección de

974- Decreto de 20 de diciembre de 1951 por el que se resuelve el conflicto surgido entre los Ministerios de Trabajo en Industria y Comercio con motivo de las facultades que poseen los Ingenieros de Minas y los Inspectores de Trabajo para vigilar el cumplimiento de la legislación social.

975- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 9: Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

976- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), artículo 3º, apartado 1.

977- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, Artículo 7.2: Actuaciones de las Administraciones Públicas competentes en materia laboral.

Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Por otra parte, el mismo criterio es de aplicación, en las actividades de “*aprovechamiento y beneficio*” que se realicen “*a pie de las explotaciones*”, a los denominados “*establecimientos de beneficio*”⁹⁷⁸ y a las instalaciones o industrias dirigidas a obtener productos destinados a la construcción, utilizando materias primas. Es decir, parece que la “*Acción Inspectora*” competencia de la Autoridad Minera, queda circunscrita a todas aquellas actividades en las que sea necesaria una supervisión técnica facultativa, propia del área de la ingeniería minera.

Por último, en todo lo que se refiere a la función sancionadora debe indicarse que, esta facultad, que en la actualidad corresponde a la Inspección de Minas, queda limitada a las cuestiones relacionadas con la Seguridad Industrial, en tanto que la aplicación de las sanciones recogidas en la L.I.S.O.S.⁹⁷⁹, queda bajo la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), dado que es una Norma específica del ámbito laboral.

4.2. La Inspección de Trabajo en el sector agrario.

Como ya se ha indicado en puntos anteriores, el sector agrario, incluyendo dentro de él a los sectores agrícola, forestal y ganadero, ha estado tradicionalmente relegado a un segundo plano a lo largo de la historia y hasta fechas relativamente recientes, en todo lo referente a previsión social y a los aspectos Preventivo-Laborales. Como ejemplo y prueba evidente de esta afirmación, en lo que se refiere a nuestro país y como ya se ha indicado en puntos anteriores, podría apuntarse, que este sector fue excluido casi absolutamente de la Ley “*Dato*” del año 1900, que la incidencia en el sector agrario del Reglamento de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1940 fue mínima, y que los trabajadores fijos del sector agrario, en la práctica, no tuvieron acceso al seguro de enfermedad hasta el año 1953 y hasta el año 1958 los eventuales. Debido a este estado de situación, la “*Acción Inspectora*” a lo largo de todo este periodo, siguió una dinámica paralela, entre otros muchos motivos, porque se encontraba subordinada al control de la legislación en su rama de competencia y por lo tanto tenía limitado su poder de actuación a los aspectos generales que se derivaban de las Leyes y Normas vigentes, de muy difícil control en el entorno rural.

978- Decreto 2857/78 de 25 de agosto, por el que se aprobó el Reglamento General para el Régimen de la Minería, en su artículo 138.

979- L.I.S.O.S. (Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social): Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

A todo lo anterior hay que añadir la enorme y constante disminución de la población activa del sector agrario a partir del año 1960, pasando del 42% en ese año, al 25% en el año 1970, todo ello debido tanto a la progresiva industrialización de nuestro país, que provocó grandes migraciones hacia las zonas industriales desde las zonas agrícolas, como a la modernización de los procesos productivos del campo, que precisaban mucha menos cantidad de mano de obra, aunque mucho más especializada. A la pérdida de peso específico de este sector, en cuanto a mano de obra se refiere, debe añadirse además que, durante todo este proceso, la especial estructura orgánica, social y política del sector agrario en España, como se desprende de lo recogido sucintamente en el capítulo 7 punto 2 del presente trabajo, jugó un papel muy importante, limitando toda influencia o actuación por parte de cualquier elemento ajeno a ella, lo que dificultó asimismo la "*Acción Inspectora-Laboral*" de una manera notable.

Otro aspecto a tener en cuenta, en cuanto al nivel de atención que merecía el sector agrario durante este periodo y en este caso en el ámbito internacional, es la publicación por la OIT el 11 de julio del año 1947 del Convenio C.081⁹⁸⁰, ratificado por España en el año 1960, sobre la Inspección de Trabajo, que limitó su contenido a la industria y el comercio. Sin embargo, no fue hasta el de 25 de junio del año 1969, cuando esta organización tomó en consideración el ámbito agrario, con la publicación del Convenio C.129⁹⁸¹, relativo a la Inspección del Trabajo en la agricultura.

España ratificó este Convenio en el año 1971 y en el mismo año se produjo la publicación de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, siendo estos dos últimos sucesos los que, a partir de momento, dieron a la Inspección de Trabajo una base jurídica más firme, para su intervención en este sector, teniendo todo ello su continuidad en la publicación en el año 1996 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. No obstante la "*Acción Inspectora*" en este sector continúa respondiendo a una problemática especial, muy relacionada con su propia idiosincrasia y con la doble dependencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y la planificación de los programas de inspección.

980- Convenio C.081 de la OIT de 11 de julio de 1947, sobre la inspección del trabajo. Ginebra, 30ª reunión CIT de 11 julio 1947 (Entrada en vigor: 07 abril 1950). Ratificado por Instrumento de 14.1.1960 (Jef. Est., BOE 4.1.1961).

Este Convenio se encuentra complementado por el Protocolo Nº 81 de 22.6.1995, que aún no ha sido ratificado por España.

981- Convenio C.129 de la OIT de 25 de julio de 1969, sobre la inspección del trabajo (agricultura). Ginebra, 53ª reunión CIT (25 junio 1969). Ratificado por Instrumento de 11.3.1971 (Jef. Est., BOE 25.5.1972).

4.3. La Inspección de Trabajo en la Administración Pública.

Desde que en el año 1889 se llevó a cabo el primer intento, de uniformar el procedimiento administrativo dentro de la organización del Estado, hasta el año 1992 en el que se promulga la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y el Procedimiento Administrativo Común, pasando por dos sucesos de enorme importancia, como son la publicación de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado del año 1957 y de la Ley de Procedimiento Administrativo del año 1958, los mecanismos de control dentro de las Administraciones Públicas⁹⁸², tradicionalmente han estado sometidos a procedimientos internos, diferenciados de los definidos para el resto de los ciudadanos y para las organizaciones del ámbito privado.

En lo que se refiere al área Preventivo-Laboral y dejando a un lado otros aspectos que quedarían fuera del contenido del presente trabajo, la "*Labor Inspector*" dentro de la Administración ha tenido un tratamiento especialmente singular, que la propia Administración ha querido mantener en su beneficio. Este tratamiento, como se ha indicado en un anterior punto, tiene una dudosa justificación, dado que tanto los mecanismos de Inspección como los sancionadores dependen de la Administración Pública, por lo que ésta utiliza unas hipótesis a la hora de analizar y valorar la acción preventiva en el conjunto de los sectores productivos, que no parecen válidas cuando se trata de aplicarlas en su propio entorno. Un ejemplo de ello, fue el debate para llegar a un acuerdo sobre la transposición de la Directiva "*Marco*", tal como recoge el ya anteriormente citado, en el capítulo 7 punto 7, Magistrado de la Sala de lo Social del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Rafael López Parada, en su trabajo:

"Se regula la actuación de la Inspección de Trabajo en el ámbito de la Administración – Notas al Real Decreto 708/2002⁹⁸³: No está pensado como un mecanismo eficaz para que las Normas sean cumplidas".

De esta manera, cuando por fin se aprueba la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el año 1995, en ella queda recogido el siguiente texto⁹⁸⁴:

"...en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones Públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición,

982- Administraciones Públicas: Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.

983- Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

984- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 45.

por Resolución de la Autoridad Competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.

En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

- a) El procedimiento se iniciará por el Órgano Competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.*
- b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.*
- c) En caso de discrepancia entre los Ministros Competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final."*

Como puede apreciarse, aunque se mantenía la competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en cuanto a llevar a cabo la vigilancia y los controles normativos dentro del ámbito de las Administraciones Pública, los incumplimientos se sustanciaban con la obligación de llevar a cabo las medidas correctoras necesarias, sin la posibilidad de aplicar las sanciones que, con carácter general y por las mismas causas, podían ser impuestas al resto de las actividades que se realizasen en el territorio nacional.

Esta situación de excepcionalidad en las Administraciones Públicas se prolongó en el tiempo, tanto como se dilató el cumplimiento del mandato de elaborar el procedimiento que debía aplicarse en estos casos y que, según se recoge en la misma Ley, debía ser elaborado por el Gobierno. El estado de provisionalidad concluyó en el año 2002, con la publicación del Reglamento¹ sobre la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en materia de Prevención de Riesgos Laborales, dentro de la Administración General del Estado. Sin embargo, este Reglamento mantiene la situación de privilegio de la Administración, aunque incluye algunas variaciones de no menor importancia.

En primer lugar debe indicarse, que quedan excluidos de su ámbito de aplicación y por lo tanto sometidos al derecho laboral común, los incumplimientos del personal de las Entidades Públicas empresariales que se rigen por el derecho privado, salvo en los casos en los que ejerzan potestades administrativas. Asimismo tampoco es de aplicación en las obras de construcción, en los casos en los que la Administración tenga que asumir el papel de promotor, de acuerdo al Real Decreto 1627/1997, dado que actuaría como una entidad empresarial común y por lo tanto sin relación jurídica con personal civil dependiente de la misma. Por último, quedan excluidos de su ámbito de aplicación y por lo tanto asimismo sometidos al derecho laboral común, el personal de los contratistas, subcontratistas de obras o servicios o concesionarios de cualquier índole, que realicen su actividad en instalaciones de la Administración General del Estado o de sus Organismos autónomos.

Sin embargo y al mismo tiempo, el citado Real Decreto conservaba una parte muy importante de la excepcionalidad en la aplicación de la "Acción Inspectora", en lo que se refiere a la normativa de Prevención de Riesgos Laborales. Así, aunque a partir de este momento la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) podía levantar las correspondientes actas por incumplimiento de la normativa y como consecuencia la Administración podría ser sancionada, sólo cabía esta posibilidad fuera de los supuestos contenidos en el Reglamento, manteniéndose, en el resto de los casos, sólo la obligación de llevar a cabo las medidas correctoras necesarias en las condiciones establecidas.

A todo lo anterior cabe añadir, tanto la obligación de comunicar previamente y en el plazo mínimo de 24 horas, las visitas del Inspector al Jefe de la Unidad administrativa. Por otra parte, si como consecuencia de la visita el Inspector considerase que existen incumplimientos o irregularidades en el cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales, debe incluirse en el correspondiente requerimiento una propuesta de medidas para la subsanación de las irregularidades y el plazo para su ejecución, lo que debe comunicarse al jefe de la unidad administrativa inspeccionada y a los representantes del personal, que tienen un plazo de 15 días para realizar alegaciones.

Si existiesen alegaciones a los Dictámenes de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), a partir de ese momento se abre un complicado camino, que pasa por el Delegado del Gobierno y la Autoridad Central de la Inspección, pudiendo llegar al propio Ministro y en último extremo terminar en el Consejo de Ministros, con la posibilidad de interponer un recurso Contencioso-Administrativo.

En la actualidad y en líneas generales, éste es el entorno en el que se mueve la acción de control de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), dentro de las Administraciones Públicas, con las modificaciones⁹⁸⁵ que se introdujeron en el año 2003, de las que cabe destacar por su relevancia, la eliminación de la obligación de comunicar previamente y en el plazo mínimo de 24 horas, las visitas de inspección al Jefe de la Unidad administrativa correspondiente, de manera que a partir de ese momento el Inspector sólo tendrá que comunicar su presencia al responsable de la Unidad, a su representante o a la persona inspeccionada, al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas, a menos que considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones⁹⁸⁶.

4.3.1. La “*Función Inspectora*” en las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Un caso muy particular, por su especial idiosincrasia, es el que se refiere a los sistemas de inspección referidos al área Preventivo-Laboral, en el entorno de las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. En este caso y en la práctica, la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) no sólo se encuentra condicionada por todos los aspectos recogidos en el punto anterior, referentes al conjunto de las Administraciones del Estado, sino que aparecen nuevas especificidades y limitaciones.

En primer lugar cabe decir, que las actividades recogidas en el artículo 3.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, es decir, aquellas cuyas particularidades lo impidan

⁹⁸⁵- Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, por el que se aprueba el Reglamento sobre el procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de Prevención de Riesgos Laborales en el ámbito de la Administración General del Estado.

⁹⁸⁶- Real Decreto 464/2003, de 25 de abril, por el que se modifica el artículo 4 del Real Decreto 707/2002, de 19 de julio y Ley de Prevención de Riesgos Laborales, artículo 40.2.

en el ámbito de las funciones públicas de la policía, seguridad y resguardo aduanero y en los servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública, quedan excluidas del ámbito de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)⁹⁸⁷. No obstante, esta exclusión sólo afecta a los casos citados, de manera que en principio y en este entorno, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) mantiene su competencia en todas aquellas materias, que no se encuentren afectadas por la calificación anterior.

Sin embargo en la práctica y en el ámbito del Cuerpo de la Policía Nacional, es la IPSS⁹⁸⁸ la que realiza las funciones de inspección, si bien lo hace en colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). No obstante, al no existir una base legal para esta delegación de funciones, tanto los Órganos de Representación de los Trabajadores (Delegados de Prevención o comité de seguridad y Salud), como los propios trabajadores, podrían elevar sus propuestas o denuncias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y asimismo la Inspección podría llevar a cabo sus funciones dentro del ámbito de este cuerpo. Sin embargo, aunque no existe en principio ninguna limitación, en lo que se refiere al acceso a los locales e instalaciones, parece haber algunas lagunas en cuanto su viabilidad, por lo que en la práctica es la IPSS la que también realiza este cometido.

En segundo lugar y en lo que se afecta al ámbito de las FF.AA., la "Acción Inspectora" en los centros y establecimientos militares se rige por su normativa específica⁹⁸⁹, por lo que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) no tiene atribuciones en estos establecimientos. Asimismo debe indicarse, que la normativa que regula la Prevención de Riesgos Laborales en este ámbito, no recoge específicamente ningún Órgano de Control e Inspección específico en esta materia, quedando el seguimiento de la actividad preventiva, a cargo del Órgano de la Coordinación de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales y de las distintas UCO's⁹⁹⁰, de manera que si se considerase que existen incumplimientos o irregularidades, el procedimiento es elevarlas a la Subsecretaría de Defensa, quien previa valoración y validación de esta consideración, emitiría en su caso un requerimiento en el que se recogerían las irregularidades detectadas, las medidas para subsanarlas y el plazo necesario para su

987- Ley 42/1997, de 14 de noviembre, ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), artículo 4.2.

988- IPSS: Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad.

989- Real Decreto 707/2002, de 19 de julio, artículo 2, apartado 3 y artículo 4.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre.

990- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, artículo 8. - UCO: Unidad, Centro u Órgano de destino

ejecución y posteriormente comprobaría su cumplimiento. Es decir, las consecuencias derivadas de "Acción Inspectora", quedarían delimitadas sólo dentro del ámbito de decisión de la propia estructura afectada.

Debe indicarse que todo lo anterior, no sólo tiene que ver con el personal militar afectado directamente por lo dicho anteriormente, sino que también atañe al personal civil al servicio de las FF.AA., que cuenta con el derecho de representación y como consecuencia pueden constituirse Comités de Seguridad y Salud, y por lo tanto dirigir sus aportaciones o denuncias a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

No obstante y a la vista del contexto en el que se mueven, parece que no podrían tener viabilidad alguna, en cuanto a lo que se refiere a la posible actuación de la citada Inspección, dado que su actividad se realiza dentro de las instalaciones militares, quedando relegadas a una posible colaboración con la organización del Ministerio de Defensa, por lo que desde el punto de vista práctico parece hurtarse este derecho, quedando todo ello sometido a la estructura militar y al procedimiento descrito anteriormente.

De todo lo anterior se desprende que, sin entrar en las motivaciones de las particularidades que afectan a la FF.AA., dadas sus especiales funciones y cometidos, al menos sí parece claramente cuestionable la condición en la que se encuentra la "Acción Inspectora", en lo que se afecta al personal civil a su servicio.

En tercer lugar y en lo que se refiere al ámbito de la Guardia Civil debe indicarse, que la situación en la que se encuentra es asimismo compleja, sobre todo por lo que se deriva de su doble dependencia del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa. Su propia normativa establece que la "Labor Inspectora" quede dividida en dos apartados: La inspección interna y la externa. La inspección y el control interno corresponden a cada uno de los Órganos de Prevención definidos como tales, en tanto que la inspección y el control externo, corresponde a la IPSS. Sin embargo a todo ello debe unirse la particularidad, de que miembros del Cuerpo de la Guardia Civil presten sus servicios en el ámbito del Ministerio de Defensa, por lo que en este caso estarían sometidos a la normativa que afecta a este Ministerio. Si se excluye este último extremo

y aún en muchos de los aspectos de este caso, se hace difícil justificar el estado de excepcionalidad de la Guardia Civil en este terreno, a la vista de la solución dada para el Cuerpo de la Policía Nacional, dado que los cometidos para ambos cuerpos en el ámbito civil son perfectamente equiparables.

Como puede observarse, la "*Función Inspectora*" en las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, dista mucho de responder a un marco homologable con el resto de los sectores, salvo en el caso del Cuerpo de la Policía Nacional que sí cuenta con una amplia semejanza, aunque con las particularidades señaladas a lo largo de este punto.

5. Las Auditorías del "Sistema de Gestión Preventiva".

La Auditoría del "*Sistema de Gestión Preventiva*", es uno de los mecanismos de control más eficaces recogidos en el "*Modelo de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales*", configurándose como un elemento de primer orden, a través del cual se realiza un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema implantado en una empresa, que en nuestro país tiene su traducción directa en el denominado "*Plan de Prevención de Riesgos Laborales*", recogido por la normativa vigente⁹⁹¹, cuyo contenido y como ya se ha indicado en anteriores ocasiones, debe recoger la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de Prevención de Riesgos en la empresa.

Dicho esto, la Auditoría de prevención es un instrumento asumido y recogido en la mayor parte de los modelos de "*Gestión en Prevención de Riesgos Laborales*", de manera que se constituye como el recurso natural para refrendar el nivel de implantación del sistema de "*Gestión Preventiva*". Por esta razón, es frecuente encontrar procedimientos para la realización de Auditorías, como elementos de control incluidos en los sistemas implantados en las distintas empresas.

No obstante debe tenerse en cuenta, que el fin de una Auditoría no es el de inspeccionar ni el de establecer responsabilidades, sino el de analizar y por lo tanto valorar la eficacia del sistema y detectar deficiencias, aunque lógicamente durante su proceso, se estudien y examinen de forma minuciosa, tanto el conjunto de

⁹⁹¹- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, que modifica el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

procedimientos adoptados en relación con los procesos productivos, como su nivel de implantación, así como su encaje y en qué medida se encuentran integrados en el sistema general de gestión de la empresa.

5.1. Tipos de Auditorías.

En general pueden distinguirse dos tipos de Auditorías: Las internas y las externas, y dentro de estas últimas las de "Certificación" y las Reglamentarias/Legales. (Figura 37).

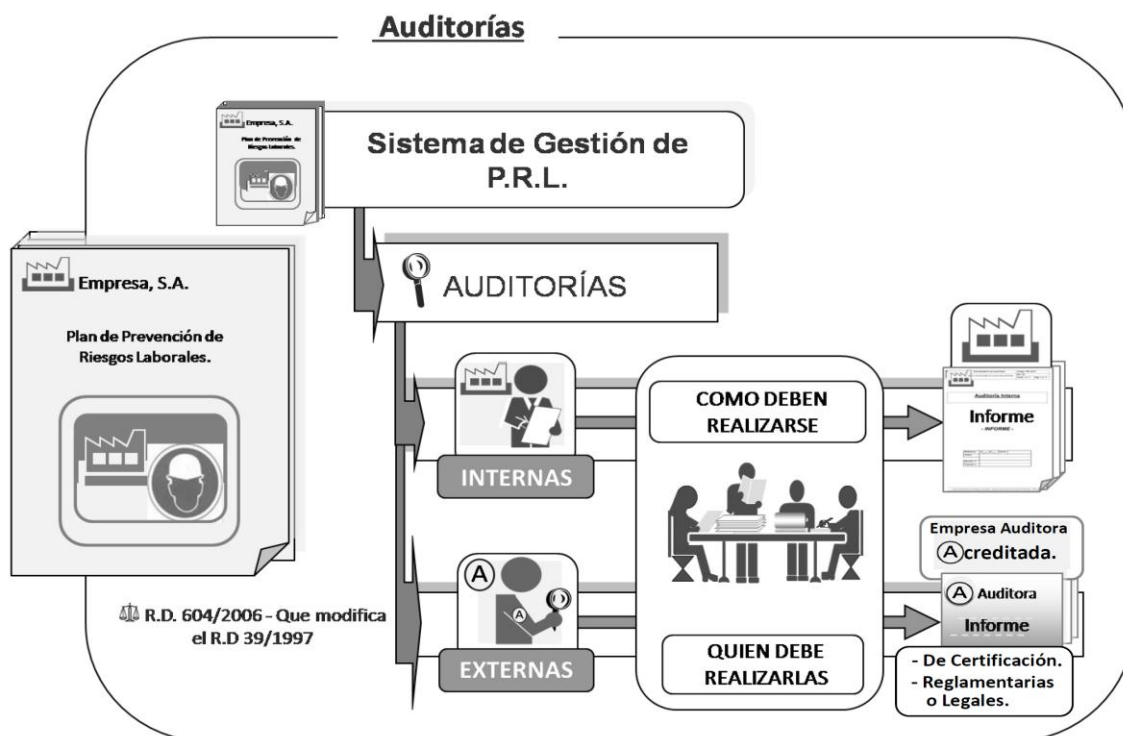


Figura 37: Resumen esquemático de los contenidos de un procedimiento sobre realización de Auditorías, incluido en un "Sistema de Gestión".

Fuente: Autor.

5.1.1. Las Auditorías internas.

Son aquellas que se realizan de acuerdo a los procedimientos recogidos en el "Sistema de Gestión" de la empresa, que asimismo incluyen, generalmente, tanto la periodicidad como el método elegido para su desarrollo y la idoneidad de los equipos y de las personas que deben realizarlas. Tienen un carácter voluntario y pueden ser generales, en cuyo caso se audita todo el sistema en su conjunto, o parciales por áreas, sectores, etc.

A pesar de su denominación de "Interna", no es imprescindible que las organizaciones utilicen medios "*internos o propios*" para su realización, es más, en numerosas ocasiones suelen recurrir a "*Entidades Externas*" de reconocido prestigio, que les garanticen unas conclusiones cualificadas e independientes. Su objetivo suele ser, el de tener una visión clara del estado de situación del funcionamiento organizativo y operativo, que servirá de base para tomar las decisiones pertinentes y como consecuencia abordar las correspondientes modificaciones si procediese. Asimismo suelen llevarse a cabo, para conocer el nivel de bondad del sistema, en relación con un acontecimiento o una circunstancia en concreto.

5.1.2. Las Auditorías externas.

Las Auditorías externas, aunque también pueden ser parciales o generales y pueden realizarse de forma periódica o puntual, en función de los criterios que voluntariamente valoren cada una de las cúpulas Directivas, la verdad es que en la práctica generalmente afectan a todo el "*Sistema de Gestión*", con objeto de valorarlo en su conjunto y suelen responder a dos aspectos en concreto: La necesidad de "*Certificación*" o/y la imposición Reglamentaria o Legal.

5.1.2.1. Las Auditorías de "*Certificación*".

Cuando una empresa o entidad pública o privada, adopta un "*Sistema de Gestión Preventiva*" basado en un modelo específico, el citado modelo establece una serie de "*Estándares*", que no se entienden cumplidos por el mero hecho de haber realizado el diseño tomándolos como referente, sino que también deben implantarse e integrarse en el "*Modelo de Gestión*" general de la empresa.

Dado que una vez tomada la decisión se inicia un proceso complejo, que conlleva un esfuerzo y en el que se invierten recursos humanos y económicos, parece lógico determinar el nivel operativo y funcional alcanzado, por la nueva herramienta de gestión que se ha creado, lo que se consigue a través de su "*Certificación*".

Si como se ha indicado anteriormente, se ha escogido un modelo determinado para diseño del "*Sistema de Gestión*" y éste corresponde a una "*Agencia de Prestigio*", la citada "*Agencia*" suele crear unos mecanismos de certificación, que generalmente están basados en la realización de Auditorías externas, aunque en algunos casos el "*Modelo*

de Gestión" elegido, también pueda incluir la obligación de realizar Auditorías internas. Por lo tanto, la Auditoría de certificación va dirigida a autentificar el hecho, de que se han cumplido tanto los "Estándares" establecidos en el modelo, como la correcta "Integración" en el "Sistema de Gestión", a través de un análisis pormenorizado de todo su conjunto, siendo ese el objetivo que se persigue con la "Certificación".

Debe indicarse, que cada Entidad fija una serie de Normas para otorgar su "Certificación", entre las que no sólo se incluyen los aspectos citados anteriormente, sino los que corresponden a los condicionantes para la acreditación y validación de cada Empresa Auditora, que a su vez debe contar con la correspondiente "Certificación", los controles que se llevarán a cabo sobre las mismas y los niveles de formación de los auditores. Por otra parte también establece otros condicionantes, tales como los relacionados con el proceso y los procedimientos que deben emplearse, así como con la periodicidad con la que deben realizarse las Auditorías para mantener la "Certificación".

Dicho todo lo anterior debe indicarse, que la "Certificación" no es consecuencia de un requisito legal obligatorio y por lo tanto no supone el cumplimiento de este requisito si lo hubiese, sino que responde a una decisión voluntaria del gestor, con la que pretende comprobar la bondad del sistema implantado, aunque bien es verdad que también puede servirle para alcanzar éste y otros objetivos, como por ejemplo el de mejorar la imagen de la empresa. Si además se debiera hacer frente al cumplimiento del requisito legal de realizar una Auditoría, éste deberá atenderse en primer lugar asegurando su cumplimiento, dado que prima sobre cualquier otro y en principio no tiene porque entenderse que se encuentra satisfecho con la "Certificación", aunque sea evidente que los modelos de reconocido prestigio, incluyan el cumplimiento de los requisitos legales en el diseño de los "Sistemas de Gestión".

5.1.2.2. Las Auditorías "Reglamentarias" o por "Imperativo Legal".

Las Auditorías "Reglamentarias" o por "Imperativo Legal", como su nombre indica, son aquellas cuya ejecución viene forzada por una legislación específica. Debe señalarse, que, aunque es habitual la realización de Auditorías externas, en la mayoría de los distintos modelos de gestión implantados en las empresas de otros países, sin embargo éstas no tienen un carácter obligatorio desde un punto de vista legal, como ocurre en

nuestro país, siendo éste un aspecto diferenciador y genuino de nuestro actual "*Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*", por lo que será esta circunstancia la que centrará el contenido del presente punto.

La obligación legal de realizar Auditorías de prevención en nuestro país, quedó recogida por primera vez en el año 1997, en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)⁹⁹². En su primera redacción, el citado Reglamento estableció que correspondía realizar Auditorías Obligatorias del "*Sistema de Gestión Preventiva*", en aquellas empresas que no hubiesen concertado el Servicio de Prevención con una Entidad Externa, es decir que contasen con un Servicio de Prevención Propio, debiendo ser repetidas cada cinco años.

Debe indicarse, que al margen de que algunas empresas pudieran voluntariamente optar, por asumir con sus propios medios la implantación de un "*Sistema de Gestión Preventiva*", la normativa establecía claramente los casos en los que obligatoriamente debería constituirse un Servicio de Prevención Propio⁹⁹³, por lo que a esta obligación iba íntimamente unida la de llevar a cabo las correspondientes Auditorías.

Asimismo establecía también la obligación de realizarlas a petición de la Autoridad Laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y en su caso, de los Órganos Técnicos de las Comunidades Autónomas, cuando se considerase que a la vista de los datos de siniestralidad o de otras circunstancias, se hiciesen necesario revisar los datos de la última Auditoría.

De esta obligación quedaban excluidas un grupo de empresas de hasta seis trabajadores⁹⁹⁴, en las que el empresario hubiera asumido personalmente las funciones de prevención o hubiera designado a uno o más trabajadores para llevarlas a cabo, en

992- Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), artículo 29.

993- Real Decreto 39/1997, artículo, artículo 14:

El empresario deberá constituir un Servicio de Prevención Propio cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que se trate de empresas que cuenten con más de 500 trabajadores.
- b) Que, tratándose de empresas de entre 250 y 500 trabajadores, desarrollen alguna de las actividades incluidas en el anexo I.
- c) Que, tratándose de empresas no incluidas en los apartados anteriores, así lo decida la Autoridad Laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, en función de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad en la empresa, salvo que se opte por el concierto con una Entidad Especializada ajena a la empresa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de esta disposición

994- La exclusión se limita a las empresas no incluidas en el anexo I del Real Decreto 39/1997

las que la eficacia del "Sistema preventivo" resultase evidente sin necesidad de recurrir a una Auditoría, por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas.

Estos condicionantes iniciales fueron modificados⁹⁹⁵ en el año 2006, de manera que se elevó la exclusión anterior a las empresas de hasta 50 trabajadores, pero por otra parte se estableció que la obligatoriedad de realizar Auditorías, no sólo alcanzara a las empresas que no hubiesen concertado el Servicio de Prevención con una Entidad Externa, sino también a aquellas que desarrollasen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos.

En la actualidad, las Normas legales⁹⁹⁶ definen la Auditoría obligatoria externa como:

"...un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de PRL de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora".

La misma normativa establece tanto el procedimiento de realización, como los objetivos que se persiguen y las modificaciones en cuanto a los plazos de realización⁹⁹⁷ se refiere, indicando en este sentido que la primera Auditoría debe llevarse a cabo, dentro de los doce meses siguientes al momento en que se disponga de la Planificación de la Actividad Preventiva, yendo unido este mandato a la obligación de repetirla cada cuatro años o cada dos años, en función de la actividad que desarrolle la empresa.

La normativa no establece un modelo determinado para la realización de las Auditorías, sin embargo si define tanto los objetivos y los puntos clave de estudio y análisis, como los contenidos mínimos del informe final. También entra a regular otras cuestiones de no menor importancia, entre las que destacan las relativas a las personas físicas o jurídicas que realicen la Auditoría, a la suficiencia de los medios técnicos con los que deben contar y a los requerimientos técnicos y de formación.

Asimismo se establece la absoluta desvinculación del Auditor o de la Empresa Auditora

995- Real Decreto Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

996- Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), artículo 30.

997- Las empresas incluidas en el anexo I del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, deberán realizar las Auditorías Obligatorias cada dos años, en tanto que las no incluidas en este anexo, deberán realizarlas cada 4 años. (Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), artículo 30.4).

de la empresa auditada, en todos aquellos aspectos que pudieran afectar a su independencia o influir en el resultado de sus actividades⁹⁹⁸. Por otra parte, las personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas, deberán someterse a un proceso de autorización ante la Administración, regulado por una Orden del Ministerio de Trabajo e Inmigración⁹⁹⁹.

Todo ello converge en la implantación de un sistema que, si bien viene impuesto por la Ley, va dirigido a asegurar y mejorar la calidad de la acción preventiva en la empresa, de manera que el gestor, a la vista de los contenidos del informe final, pueda tener una visión clara del estado de situación, lo que le permitirá establecer una planificación adecuada mercando las prioridades de actuación en cada caso.

Por otra parte dada su obligatoriedad legal, el informe final de Auditoría es un recurso de enorme importancia, con el que puede contar bien el Órgano de Control, generalmente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), o bien el Juzgado Competente en su caso, para valorar tanto la acción preventiva llevada a cabo por una empresa en su conjunto, como su incidencia en un caso en particular, más aún si se trata de delimitar y definir las responsabilidades derivadas de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional.

5.2. Las Auditorías en las Administraciones Públicas.

Como en todos los casos en los que se ha abordado la Prevención de Riesgos Laborales dentro de la Administración Pública, también en cuanto a las Auditorías de prevención se refiere, se ha dotado de un estatus especial, de manera que su realización queda excluida de la normativa general¹⁰⁰⁰, siendo la propia Administración, a través del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), al que califica como Órgano de Control externo, la encargada de llevarlas a cabo¹⁰⁰¹, entendiéndose esta competencia sin perjuicio de las que corresponden al Consejo de Seguridad Nuclear de acuerdo con su legislación específica.

998- Real Decreto Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, que modifica el artículo 32 del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero.

999- Orden TIN /2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), en lo referido a la acreditación de Entidades Especializadas como Servicios de Prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas, capítulo III: Autorización de personas o Entidades Especializadas que pretendan desarrollar la actividad de Auditoría del Sistema de Prevención de las empresas.

1000- Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, disposición adicional 4ª, apartado 2º.

1001- Real Decreto 67/2010, de 29 de enero de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, artículo 10.1.

No obstante no queda muy clara la función de este Órgano ni la periodicidad en la que deben realizarse las Auditorías. A este respecto la normativa recoge¹⁰⁰² que en cada planificación anual se incluirá una acción específica, consistente en que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) recabe la información necesaria de cada Departamento u Organismo y en su caso realice las correspondientes visitas, con objeto de evaluar sus correspondientes "*Sistemas de Prevención*", pero no se establece la metodología y no figura la palabra "*Auditoría*", por lo que cabe preguntar si la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) debe realizar Auditorías anuales del "*Sistema de Prevención*" de cada Departamento u Organismo o sólo un análisis seguido de un informe, en cuyo caso no tiene porque tener este carácter.

Sin embargo sí se recoge que, con carácter extraordinario, bien cuando concurren circunstancias específicas que así lo aconsejen, ya sea a raíz de denuncias formuladas por la representación de los trabajadores y aceptadas en la correspondiente Mesa Delegada de la Mesa General de Negociación de la Administración General del Estado, o a iniciativa del propio Departamento u Organismo, se podrá solicitar la realización de una Auditoría del "*Sistema de Gestión de la Prevención*", pero sólo en esos casos. Por último debe indicarse, que de todos estos supuestos quedan excluidas las FF.AA. y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que se rigen por su propia normativa.

5.2.1. Las Auditorías en las FF.AA. y en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.

Como se ha podido ver en otros anteriores puntos, en este caso la situación de las FF.AA. y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, también responde a una particularidad especial dentro de la Administración, que en función de que se trate del Cuerpo Nacional de Policía, de las FF.AA. o de la Guardia Civil, es asimismo diferente.

5.2.1.1. Las Auditorías en el Cuerpo Nacional de Policía.

La situación del Cuerpo Nacional de Policía es la que más se asemeja a la normativa general de Prevención de Riesgos Laborales, recogiendo en este caso en su propia normativa, que el Sistema de Prevención de riesgos:

"...se someterá a control periódico, mediante Auditorías y evaluaciones, que serán realizadas cada cinco años por la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de

1002- Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, artículo 10, apartados 2 b y 2c.

la Secretaría de Estado de Seguridad, que a dichos efectos podrá requerir el asesoramiento y colaboración del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo”.

No obstante, a la vista de este texto en el que queda clara la obligatoriedad de realizar Auditorías, cabe hacer al menos dos observaciones:

1ª. En cuanto a la periodicidad: La periodicidad se establece cada cinco años en lugar de cada los dos o cada cuatro, como actualmente recoge la normativa general, en función de la actividad de la empresa. Esto puede ser consecuencia de que el Real Decreto que reguló en su momento esta normativa, recogía los contenidos iniciales del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), pero este Reglamento ha ido sufriendo distintas modificaciones a lo largo del tiempo, y dado que el Cuerpo Nacional de Policía responde a su propia normativa, estas modificaciones no han sido tenidas en cuenta.

2ª. En cuanto al Órgano que realiza la Auditoría: La Auditoría debe llevarse a cabo a través de un Órgano Auditor externo independiente, de manera que se garantice la objetividad de sus Dictámenes. Sin querer hacer en absoluto un juicio de valor previo, sobre la profesionalidad de las personas que integran la Inspección de Personal y Servicios de Seguridad de la Secretaría de Estado de Seguridad, ni de la imparcialidad de sus Dictámenes, máxime cuando pueden requerir el asesoramiento del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), es evidente que existe una dependencia orgánica de la Administración, por lo que en principio parece al menos dudoso, considerar a esta unidad como un Órgano Auditor externo independiente.

5.2.1.2. Las Auditorías en las FF.AA.

En el caso de las FF.AA. la realización de Auditorías responde al contenido del siguiente texto¹⁰⁰³:

“La Subsecretaría de Defensa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7.1.i del Real Decreto 1551/2004, de 25 de junio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Defensa, podrá ordenar la realización de Auditorías para el control del cumplimiento de la normativa de PRL”.

¹⁰⁰³- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de Prevención de Riesgos Laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa, artículo 25.

Como puede observarse, de este texto se desprende que la realización de Auditorías tiene un carácter voluntario y discrecional, quedando a juicio de la Subsecretaría de Defensa, sin especificar a qué Órgano interno o externo le corresponde su realización ni el procedimiento a seguir. Solamente en el apartado de definiciones de su propia normativa aparece el siguiente texto¹⁰⁰⁴:

“Auditorías: Las inspecciones, comprobaciones y exámenes de carácter técnico, realizadas por los correspondientes Técnicos en Prevención de Riesgos Laborales y que tienen por objeto que las instalaciones inspeccionadas cumplan en todo momento la normativa aplicable en orden a promover la Seguridad y la Salud en el Trabajo”.

Atendiendo al contenido de este texto debe indicarse al menos, que esta definición contiene grandes lagunas y no se ajusta al elemento que pretende definir, dado que las inspecciones, comprobaciones y exámenes de carácter técnico que puedan realizar los Técnicos de Prevención, no tienen porque ser a través de una Auditoría ni considerarse como tal, dado que la función que desarrollan habitualmente los citados Técnicos y las conclusiones de su labor, se suelen recoger en un informe adaptado a cada caso en concreto a la extensión y a la complejidad que requiera.

Más aún, parecería que cada una de las actuaciones que realizan estos Técnicos, serían consideradas como Auditorías, es decir, llevarían a cabo Auditorías continuas, lo que además de impreciso, dado que no responden ni tienen porque responder a los “Estándares” establecidos para su realización, sería absurdo y no tiene ninguna conexión con la realidad, sería como decir que cada actuación que realiza un Inspector de Trabajo es una Auditoría. En definitiva parece que, con este texto, se ha querido cubrir este aspecto sin evidentemente lograrlo y sin atender ni a sus verdaderos fundamentos, ni a los fines que deben perseguirse.

Por último, en cuanto al papel que desempeña el personal civil, a la vista de que este personal sí tiene reconocido el derecho de representación, de participación y de control de la actividad preventiva, y por lo tanto en este ámbito sí se puede constituir un Comité de Seguridad y Salud, no queda claro en de manera, en qué términos y con qué extensión, este comité podría acordar la realización de Auditorías.

¹⁰⁰⁴- Real Decreto 1755/2007, de 28 de diciembre, de Prevención de Riesgos Laborales del personal militar de las Fuerzas Armadas y de la organización de los Servicios de Prevención del Ministerio de Defensa, artículo 3d.

5.2.1.3. Las Auditorías en la Guardia Civil.

El caso de la Guardia Civil es aún más difuso, dado que en su propia normativa reguladora no aparece la obligación de contar con un “*Plan de Prevención de Riesgos Laborales*”, que integre la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos, es decir, un “*Sistema de Gestión Preventiva*” homologable al recogido en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP). Esto no excluye que voluntariamente pudiera establecerse este sistema, pero si en principio parece tener un carácter optativo, en menor medida parece que pueda existir la obligación de auditarlo.

5.3. Las Auditorías en el sector de la energía nuclear.

Como ya se ha indicado en el punto 8.2 del capítulo 7, el sector de la energía nuclear, por la especificidad y la gravedad de los riesgos que conlleva, se encuentra sometido a una regulación especial bajo los Dictámenes que emanan del “*Consejo de Seguridad Nuclear*” (CSN), Órgano que tiene en exclusiva las competencias en este terreno. Sin embargo y a pesar de ello, en lo que se refiere a los aspectos relativos a la Prevención de los Riesgos Laborales, también se encuentra supeditado a la obligación de llevar a cabo las correspondientes Auditorías Obligatorias, dado que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no recoge ninguna exclusión en este sentido, salvo la de que las Auditorías en las Administraciones Públicas son competencia del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), entendiéndose esta competencia sin perjuicio de las que corresponden al Consejo de Seguridad Nuclear de acuerdo con su legislación específica¹⁰⁰⁵.

En este terreno debe indicarse que dada la complejidad que rodea el tratamiento de los riesgos en esta actividad, el Consejo de Seguridad Nuclear publicó en el año 2001 una Guía¹⁰⁰⁶ sobre Auditorías del Sistema de Calidad, en la que recogen tanto las directrices a seguir en este terreno como los condicionantes que debe cumplir el personal auditor¹⁰⁰⁷. No obstante debe indicarse, que el campo de la Prevención de los Riesgos Laborales tiene asimismo una especificidad, que debe ser tomada en cuenta tanto a

1005- Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado. Artículo 8, punto 1.

1006- Guía de Seguridad 10.3 (Rev. 1): Auditorías de garantía de calidad. Madrid, 28 de noviembre de 2001.

1007- Guía de Seguridad 10.3 (Rev. 1) Auditorías de garantía de calidad Madrid, 28 de noviembre de 2001. Punto 2.2.2.2: “*El personal Auditor debería reunir los requisitos que, para este personal, se establecen en la Norma UNE 73-405-01 Formación y cualificación del personal de garantía de calidad para instalaciones nucleares*”.

la hora de establecer los criterios de selección de este personal como la dinámica que conlleva la acción auditora, máxime cuando se trata de un requisito legal recogido en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) y más aun a la vista de las directrices de integración en la gestión, marcadas por la instrucción del propio Consejo de Seguridad Nuclear del año 2008¹⁰⁰⁸, sobre los requisitos del "*Sistema de Gestión*" de las instalaciones nucleares, a la que se ha dedicado anteriormente un punto específico en los capítulos 7 y 12.

Por último debe indicarse que España, desde su incorporación en el año 1957 al Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA)¹⁰⁰⁹, se encuentra obligada a aceptar la realización de las Auditorías promovidas por este Organismo y llevadas a cabo por sus inspectores, tanto en el ámbito de las instalaciones nucleares como en el del propio Consejo de Seguridad Nuclear.

5.4. Otros aspectos de interés: Las Auditorías "*Voluntarias*".

Un punto de especial interés a considerar en el actual ordenamiento Preventivo-Laboral español, es el referido al impulso que la Administración intenta llevar a cabo en materia de Prevención de Riesgos Laborales, más allá del cumplimiento de las obligaciones meramente obligatorias, estimulando la investigación o el fomento de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención, de manera que puedan mejorarse las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los Riesgos Laborales. Así, sin perjuicio de lo dispuesto en cuanto a la realización de Auditorías Obligatorias, las empresas podrán someter su "*Sistema de Prevención*" al control de una Auditoría o evaluación externa, con "*Carácter Voluntario*"¹⁰¹⁰, para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora, en aquellos casos en que la Auditoría externa no sea legalmente exigible o, cuando siéndolo, se realicen con una mayor frecuencia o con un alcance más amplio de lo establecido.

En estos casos, si estas Auditorías se realizan de acuerdo a los contenidos de la normativa¹⁰¹¹, la Administración se compromete a tener en cuenta esta actuación, de

1008- Instrucción de 22 de octubre de 2008, del Consejo de Seguridad Nuclear, número IS-19, sobre los requisitos del "*Sistema de Gestión de las Instalaciones Nucleares*". Publicada en el BOE nº 270 de 8 de noviembre de 2008.

1009- Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA): Fundada como organización autónoma de las Naciones Unidas el 29 de julio de 1957 y actualmente integrada por 162 Estados miembros, es el principal foro gubernamental internacional para la cooperación científica y técnica en la utilización de la tecnología nuclear con fines pacíficos. Se encuentra dirigida por una Junta de Gobernadores compuesta por 35 miembros, de la que España forma parte hasta el año 2017.

1010- Real Decreto 39/1997 de 17 de enero, artículo 33 bis: Auditorías Voluntarias.

1011- Auditorías Voluntarias adaptadas al artículo 30, apartados 2, 3 y 5, 31, 31 bis y a los artículos 32 y 33 del Real Decreto 39/1997 de 17 de enero.

manera que las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, podrán optar a la concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen, dentro de programas específicos dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección. Como puede observarse, se trata de una iniciativa cuyo mayor valor, es que se encuentra incluida en la normativa general y que, singularmente, no tiene un carácter obligatorio sino incentivador.

Capítulo 14.

EL RÉGIMEN SANCIONADOR ESPAÑOL DERIVADO DEL ACTUAL MARCO PREVENTIVO-LABORAL.

Capítulo 14.

EL RÉGIMEN SANCIONADOR ESPAÑOL DERIVADO DEL ACTUAL MARCO PREVENTIVO-LABORAL.

1. Introducción y aspectos generales.

El nuevo entorno en materia Preventiva-Laboral ha dado lugar, lógicamente, a un nuevo marco jurídico, en el que los incumplimientos pueden llevar a hacer frente a las responsabilidades que se establezcan, en función del ámbito administrativo, civil, penal o de la Seguridad Social, en el que quede encuadrada la infracción, tal como se recoge a continuación de forma resumida en el cuadro adjunto (figura 38) y cuyo contenido se desarrollará dentro de los puntos que integran el presente capítulo.

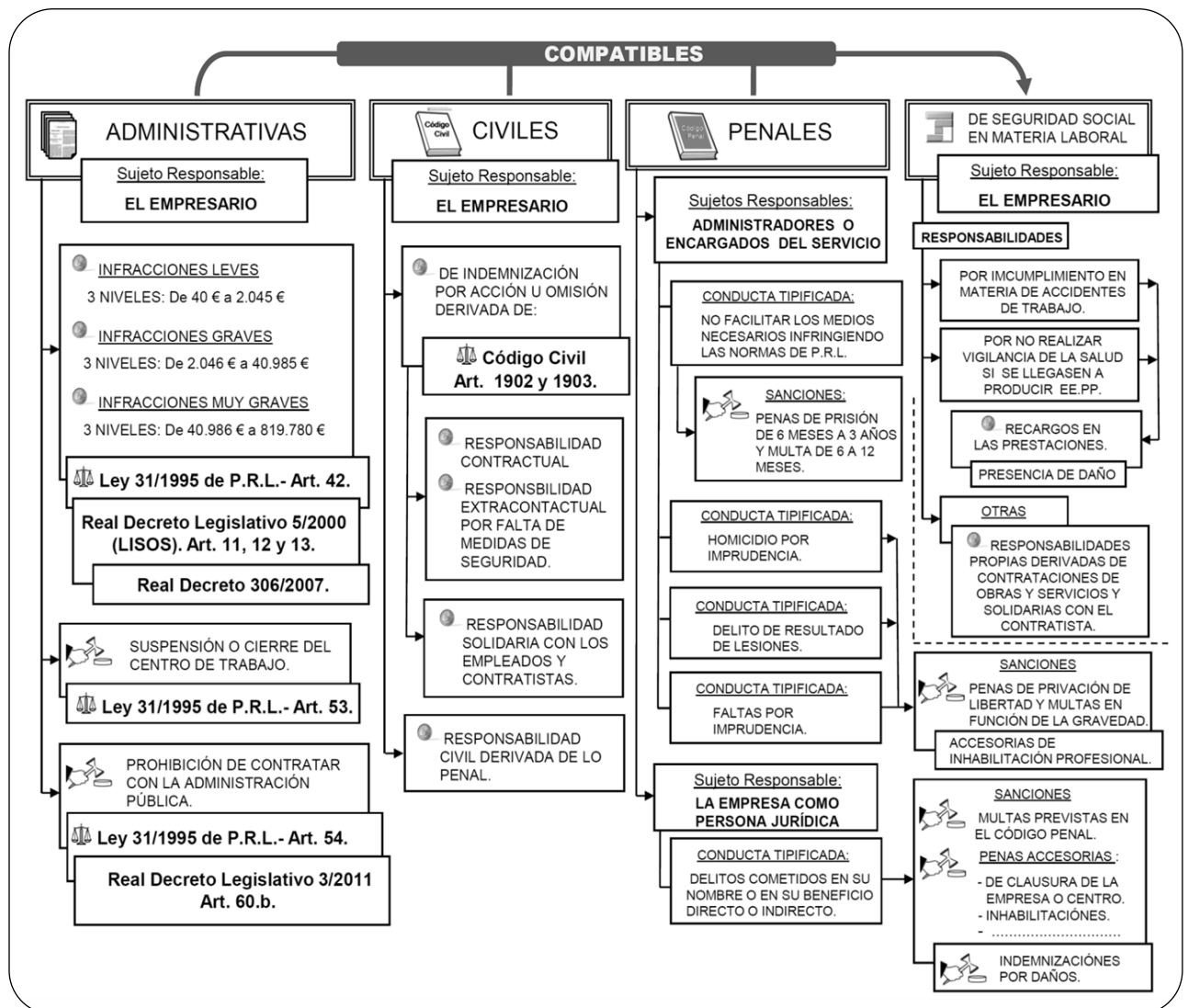


Figura 38: Resumen general esquemático de los aspectos más destacados sobre responsabilidades y sanciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Fuente: Autor. Sobre datos contrastados de la legislación española.

Debe indicarse, que las responsabilidades en el terreno Preventivo-Laboral, salvo las civiles, son solidarias y no subsidiarias (figura 39), es decir, cada sujeto debe hacer frente a la “cuota-parte” de responsabilidad que se derive de un hecho, sin poder derivarla en un tercero, quedando delimitada y definida tanto por la normativa de aplicación, como por la capacidad de influencia en la toma de decisiones que tiene cada sujeto en cada caso.

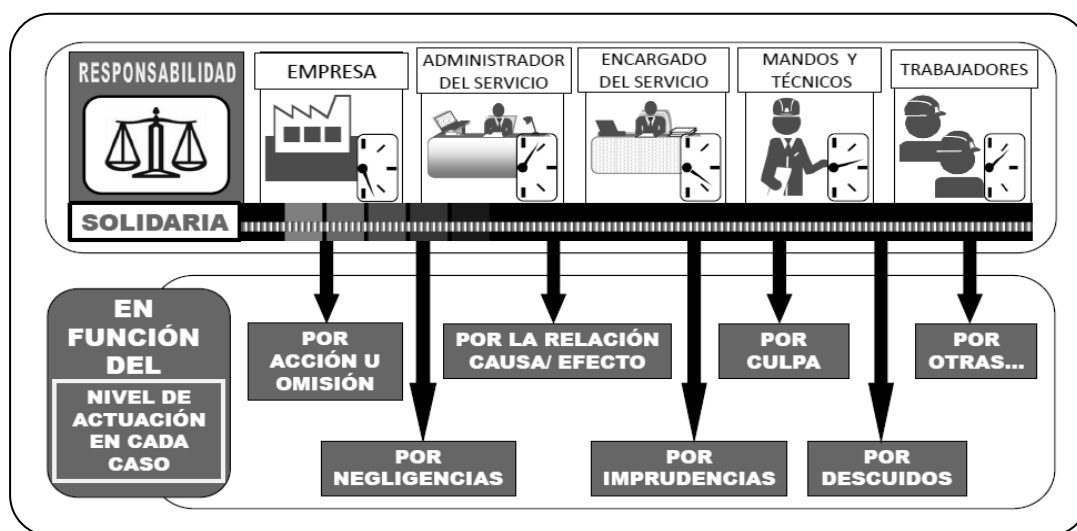


Figura 39: Resumen esquemático sobre la asunción de responsabilidades solidarias.

Fuente: Autor. Sobre datos contrastados de la legislación española.

Así, si bien tanto las responsabilidades administrativas y civiles, como las derivadas del incumplimiento de las obligaciones contraídas con la Seguridad Social, recaen directamente sobre el empresario, existen otras responsabilidades que si bien en la mayor parte de los casos inciden asimismo sobre el empresario, dado que es a él al que corresponde la obligación de velar por la Seguridad de los Trabajadores en el entorno laboral sin ninguna otra limitación, las penales recaen en los administradores del servicio y en los que por razón de mando, de competencia o de potestad técnica, puedan tener una influencia directa en el desarrollo de un suceso, que dé lugar a un accidente de trabajo o a una enfermedad profesional, así como en todo aquel responsable de cuya acción u omisión se derivase una situación de riesgo con resultado de daño.

Asimismo los trabajadores en general, podrían tener que hacer frente a las responsabilidades de las que, en función de su nivel de actuación y con conocimiento suficiente de causa, se derivasen consecuencias lesivas tanto para ellos mismos, como para otras personas presentes en el entorno laboral.

2. **Ámbito administrativo.**

Las responsabilidades administrativas parten del contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que cita textualmente que¹⁰¹²:

“El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento”.

Por otra parte debe resaltarse, que la citada Ley recoge la definición de las responsabilidades que afectan a cada uno de los actores en el terreno preventivo, dentro del ámbito laboral, con un tratamiento más específico y extenso que el incluido en otras Normas anteriores. Así mismo y unido a lo anterior, la citada Ley establece las bases sobre las que debe articularse el régimen sancionador para los casos de incumplimiento, tanto de sus contenidos como de las Normas y Leyes que la desarrollan.

La característica más significativa dentro de las responsabilidades administrativas derivadas de un incumplimiento normativo, es la posibilidad de que pueda imponerse una sanción sin que necesariamente exista un hecho lesivo. Es decir, ante la simple apreciación del incumplimiento de la normativa, el sujeto sancionador, en este caso el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, que puede actuar de oficio o por denuncia, a través de la apertura de un Acta de Infracción, podría optar desde requerir la simple subsanación de la alteración observada, si bien es verdad que cuando las circunstancias del caso así lo aconsejasen y no se derivasen perjuicios directos a los trabajadores, a proponer una sanción, paralizar los trabajos o proponer la suspensión y cierre del centro de trabajo.

El ámbito administrativo ha estado marcado a lo largo del tiempo por un conjunto de Leyes y Normas, que han ido evolucionado y actualizándose desde texto inicial recogido en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁰¹²- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 42.

El sujeto responsable viene determinado (figura 40) tanto por la citada Ley¹⁰¹³ y sus posteriores desarrollos, como por la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS)¹⁰¹⁴, que identifican al empresario como el único responsable en este ámbito, siendo éste un elemento que presenta una diferencia notable, respecto a la anterior Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Así, de forma general y derivado del compromiso preventivo recogido en el anterior punto 2.1.2.1 del capítulo 5, el empresario asume la obligación de preservar la Seguridad y la Salud de los Trabajadores, en todos los aspectos relacionados con el trabajo, desde el mismo momento en el que se define del proyecto empresarial.

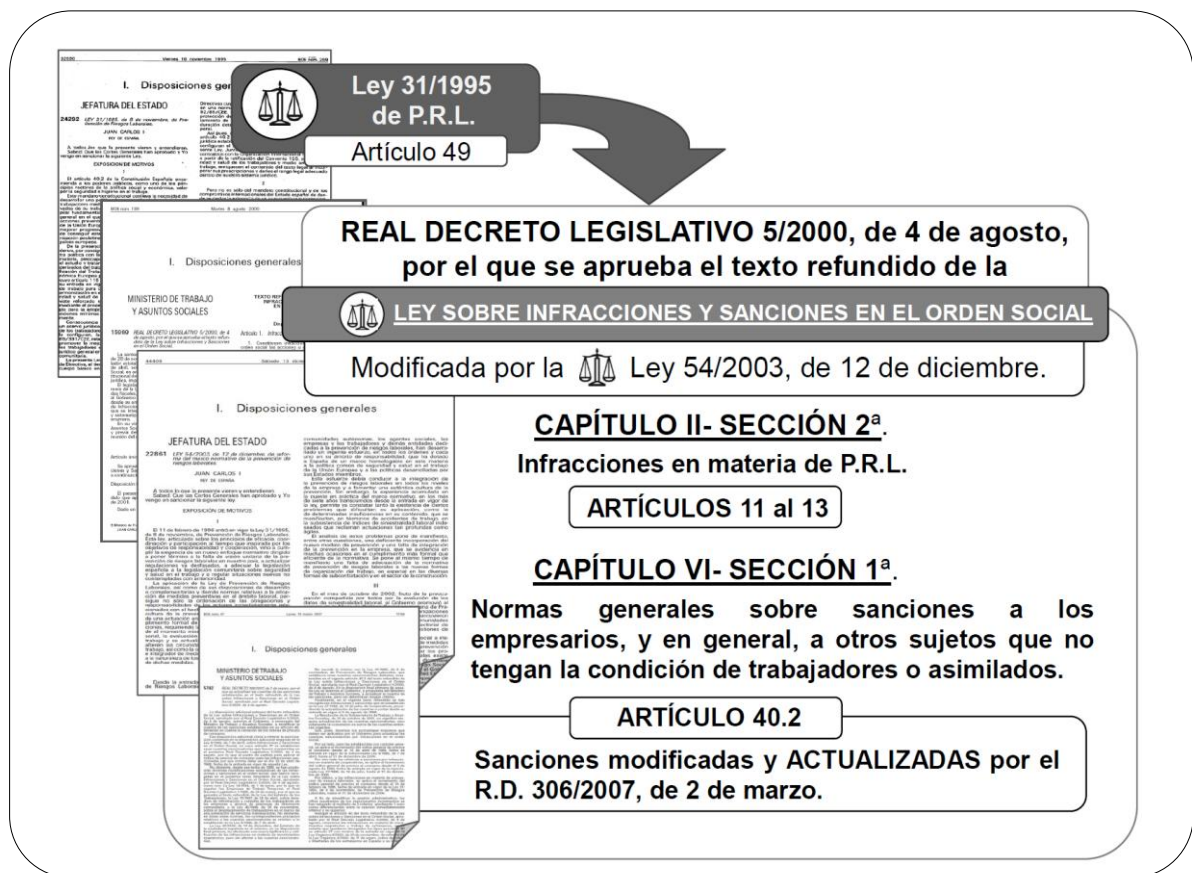


Figura 40: Proceso de modificación y actualización de las sanciones recogidas en el artículo 49 de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

Fuente: Autor.

Por lo tanto es sobre el empresario, sobre el que recae el mayor peso de la responsabilidad de la prevención de riesgos dentro del entorno laboral, que puedan afectar tanto a los trabajadores pertenecientes a la propia empresa como a los

1013- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 42.

1014- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

contratados a través de una E.T.T., que en este sentido y en el transcurso de la duración del contrato, tendrán la misma consideración que los trabajadores propios.

Esta responsabilidad no solo se limita a la relación con los propios trabajadores, sino también puede establecerse cuando el empresario actúa en calidad de fabricante, importador o suministrador de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo, derivada de su papel de proveedor. Así mismo, trasciende al ámbito de las actividades que realicen trabajadores de otras empresas o trabajadores autónomos, cuando estas o estos deban coordinarse para prevenir Riesgos Laborales. En estos casos la empresa principal, además de sus propias responsabilidades, debe responder solidariamente con las que deban asumir los contratistas y subcontratistas, con los que se hayan contratado obras o servicios¹⁰¹⁵, siempre que la infracción se produzca en el propio centro de trabajo.

Debe tenerse en cuenta que la responsabilidad asumida por el empresario principal o contratante, no puede ser derivada a los contratistas de ninguna forma. Esta actuación, si se diera, está definida como una elusión en fraude de Ley y como una infracción muy grave¹⁰¹⁶, por lo que será nulo de pleno derecho cualquier pacto en este sentido. Todo lo anterior tiene una incidencia especial en las obras de construcción, para las que el legislador a estimado conveniente promulgar una normativa específica¹⁰¹⁷, en la que se recogen las obligaciones asumidas especialmente por el promotor de la obra, complementada posteriormente por otra Ley¹⁰¹⁸ dirigida especialmente a regular la subcontratación en este sector.

El régimen de sanciones administrativas se establece con criterios de graduación en función de la gravedad, bajo la calificación de leves, graves o muy graves¹⁰¹⁹. Cada una de estas sanciones podrá imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo, de acuerdo a los criterios establecidos por la Ley¹⁰²⁰, sin que estos criterios de graduación puedan atenuar o agravar la calificación, cuando la descripción de la conducta se encuentre recogida expresamente.

1015- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 42, apartado 2.

1016- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, artículo 13 (Infracciones muy graves), apartado 14.

1017- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de Seguridad y Salud en las obras de construcción.

1018- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

1019- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículos 46, 47 y 48.

1020- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 49.4.

La cuantía de las sanciones ha ido actualizándose e incrementándose, desde los montos iniciales establecidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el año de su publicación, que establecían un máximo de 100.000.000 de pesetas (601.012 €), hasta los actuales límites¹⁰²¹ que abarcan desde los 40 € hasta los 819.780 €, pudiendo verse incrementadas por distintos criterios, tales como la peligrosidad de las actividades que se lleven a cabo, el carácter transitorio o permanente de los riesgos, el número de trabajadores afectados o el incumplimiento de advertencias o requerimientos previos por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

La reincidencia podría incrementar el monto de las sanciones, considerándose que existe reincidencia, cuando en el término de un año se comete una infracción del mismo tipo y calificación de otra anterior, siempre que la Resolución de la sanción anterior hubiere adquirido firmeza. El incremento podría llegar hasta el doble del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida, con un límite establecido en el tope máximo fijado para cada clase de infracción.

Por otra parte, las sanciones graves y muy graves impuestas a Entidades Especializadas en Prevención de Riesgos Laborales (Servicios de Prevención Ajenos, Entidades Auditoras o Empresas Acreditadas para desarrollar o certificar formación en Prevención de Riesgos Laborales), podrían llevar aparejadas la suspensión de la acreditación para desarrollar la actividad. Asimismo la reincidencia en las sanciones muy graves impuestas a las E.T.T.'s, podrían llevar aparejada la suspensión de su actividad durante el período de un año, transcurrido el cual y si la empresa decidiera continuar con su actividad, estaría obligada a solicitar nuevamente la autorización administrativa habilitante.

Las sanciones son compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y con las que pueda establecer el sistema de la Seguridad Social sobre recargos en las prestaciones económicas¹⁰²². Por otra parte están sometidas a prescripción, estableciéndose para las leves un período de un año, para las graves de tres años y cinco años para las muy graves, tomando como referencia la fecha en la que se cometió la infracción.

1021- Real Decreto 306/2007, de 2 de marzo, por el que se actualizan las cuantías de las sanciones establecidas en el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

1022- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 42.3.

Lo anterior se recoge de forma gráfica y resumida en la siguiente figura 41:

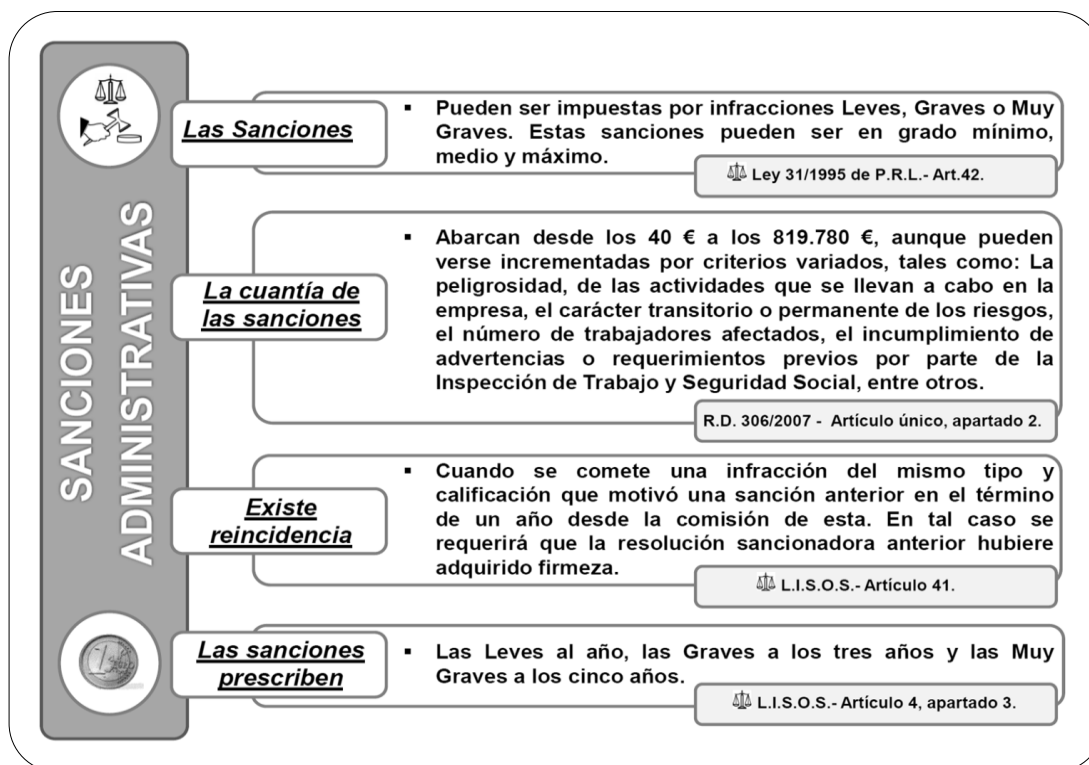


Figura 41: Sanciones administrativas en P.R.L.: Resumen de los conceptos básicos.
Fuente: Autor.

La propuesta de sanción motivada en el Acta de Infracción, cuantificada y graduada por el Inspector, debe ser ratificada por el Órgano Competente (Comunidades Autónomas o Administración General del Estado). Por otra parte, las Actas de Infracción serán tramitadas de acuerdo al Reglamento General sobre Procedimientos para la Imposición de las Sanciones por Infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de Cuotas de la Seguridad Social¹⁰²³ y su contenido contará con la presunción de certeza (*“presuncion iuris tantum”*). No obstante, de acuerdo al citado Reglamento, el sujeto o los sujetos responsables podrán presentar los correspondientes recursos y/o las alegaciones que considerasen oportunas, dentro de los plazos establecidos, teniendo derecho a la vista de los documentos que obran en el correspondiente expediente, sin más excepciones que las necesarias para asegurar la confidencialidad del origen de cualquier queja. Debe indicarse que de este Reglamento quedan excluidas las Administraciones Públicas, que se rigen por un procedimiento y un régimen especial, ya previsto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales¹⁰²⁴, al que se ha dedicado anteriormente el punto 7 del capítulo 7.

¹⁰²³- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social.

¹⁰²⁴- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 45.

Unido a todo lo anterior, debe resaltarse un aspecto de especial interés para las empresas, como es que ante una sanción con carácter firme por infracción grave en materia de Prevención de Riesgos Laborales, queden excluidas de contratar con el sector público¹⁰²⁵, así como de optar a los posibles beneficios, relacionados con las reducciones en las cuotas de la Seguridad Social, recogidos en los programas preventivos establecidos por la Administración¹⁰²⁶. Por otra parte también es importante señalar que, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad, la Administración Competente podría acordar la suspensión de la actividades laborales por un tiempo determinado, pudiendo incluso llegar a dictaminar el cierre del centro de trabajo¹⁰²⁷. De ambos casos se desprende, que el empresario no solo tendría que hacer frente a las posibles sanciones, sino podría quedar comprometida la propia viabilidad de la empresa.

Otro aspecto particularmente importante, es la incidencia se que hace desde distintas normas, sobre la necesidad de alejar de la “*Gestión Preventiva*” las formas de actuar, que tienen como principal objetivo el de recopilar gran número de documentos, con la intención de justificar un cumplimiento meramente formal, sin que de esta actuación se desprenda una “*Acción Preventiva*” real “*en la práctica*”, lo que se ha dado en denominar “*prevención sobre papeles*”. Es importante señalar el gran hincapié que en este sentido hace la Ley 54/2003, recogiendo que:

*“...un mero documento no asegura la Integración de la Prevención en la empresa y que lo realmente eficaz es su gestión y aplicación real y efectiva en la empresa”*¹⁰²⁸.

Así mismo recoge el siguiente texto:

*“Para combatir el cumplimiento meramente formal o documental de las obligaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales los tipos infractores se redactan precisando que las obligaciones preventivas habrán de cumplirse con el alcance y contenidos establecidos en la normativa de Prevención de Riesgos Laborales”*¹⁰²⁹.

1025- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 54 y Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, Sección 3 (Prohibiciones de contratar), artículo 60.b.

1026- Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo. Artículo 2, apartado 1.e.

1027- Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, de 8 de noviembre. Artículo 53.

1028- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, exposición de motivos, apartado V, párrafo 6º.

1029- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, exposición de motivos, apartado VI, párrafo 2º.

Por lo tanto, la denominada “*prevención sobre papeles*”, lejos de poder justificar una acción preventiva correcta y conforme a la normativa, puede representar un incumplimiento con agravante, si no fuese acompañada de una efectiva integración preventiva en la empresa y se evidenciase la intencionalidad del empresario de no ir más allá de esta actuación.

Por último debe indicarse, que si el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, en el transcurso de sus actuaciones inspectoras, apreciase la existencia de delito, debe elaborar un informe en el que se recojan los hechos, las circunstancias y los sujetos posiblemente afectados y posteriormente remitirlo al Ministerio Fiscal.

3. Ámbito del Código Civil.

Dentro del entorno del Código Civil las sanciones corresponden a un hecho, en el que se ha constatado una relación causal directa entre la acción u omisión de un sujeto, como actor identificable, y el daño producido, al que deberá responderse con una reparación económica¹⁰³⁰. Es decir, en este caso a diferencia del ámbito administrativo, para que se imponga la sanción, económica en este caso, es necesario que exista un daño.

El sujeto sobre el que recae la infracción, deberá asumir las responsabilidades que, por acción u omisión, se deriven tanto del ámbito contractual como extracontractual, cubriendo las indemnizaciones en la cuantía que establezca el Tribunal Competente, siempre que ambos sujetos, el causante y el objeto del daño, no hayan llegado a un acuerdo previo, que dé solución a la demanda fuera del ámbito judicial.

Como consecuencia de los incumplimientos en este terreno, el empresario asume las responsabilidades que se deriven en cada caso, excepto cuando se determine una responsabilidad individual, y aún en este supuesto es objeto de una responsabilidad solidaria, dado que es responsable de aquellos daños causados por sus empleados (personal directivo, personal técnico, mandos intermedios y trabajadores en general), siempre que los hechos se produzcan en el desempeño de sus funciones¹⁰³¹.

1030- Código civil, Capítulo II, artículo 1902: “*El que por acción u omisión causa daño a otro, interviniendo culpa o negligencia, está obligado a reparar el daño causado*”.

1031- Código Civil, Capítulo II, Artículo 1093: “*La obligación que impone el artículo anterior es exigible, no sólo por los actos u omisiones propios, sino por los de aquellas personas de quienes se debe responder*”. “*...los dueños o directores de un establecimiento o empresa respecto de los perjuicios causados por sus dependientes en el servicio de los ramos en que los tuvieran empleados, o con ocasión de sus funciones*” (Párrafo 2º del artículo 1903).

En este sentido se incluyen las responsabilidades civiles, que podrían derivarse de los trabajos llevados a cabo por aquellos técnicos prevencionistas (Técnicos de Prevención, Auditores del “*Sistema de Gestión Preventiva*” y Personal Sanitario), si de sus actuaciones, por acción u omisión, se desprendiese un perjuicio constatable a un tercero por “*mala praxis*”. De la misma forma y dentro del ámbito de las obras de construcción, podrían establecerse responsabilidades derivadas de las actuaciones de los coordinadores en fase de proyecto o de ejecución de obra, de los promotores de obras, de los Recursos Preventivos y de los Técnicos Cualificados en general.

Las responsabilidades civiles no solo se limitan a la relación existente entre el empresario y sus trabajadores, sino que se extienden a los trabajadores puestos a disposición por una E.T.T., alcanzando asimismo a los daños producidos a clientes y a otros terceros, como es el caso en el que un trabajador por negligencia, omisión o descuido, los provoque en el ejercicio de sus funciones o en beneficio de la empresa, o como consecuencia de una actuación empresarial en su calidad de fabricante, importador o suministrador de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo.

El infractor deberá hacer frente a la indemnización correspondiente, bien directamente con sus propios recursos o bien derivándola a través de un concierto con una Entidad Aseguradora, debiendo indicarse en este sentido, que la normativa obliga expresamente a los Servicios de Prevención Ajenos a establecer estos conciertos, de manera que estén cubiertas las responsabilidades dentro de este ámbito, derivadas de las actuaciones de sus técnicos.

Por último debe indicarse, que la responsabilidad civil podría al mismo tiempo ir unida a la comisión de un delito o de una falta. Cuando se dé este supuesto, se entraría dentro del ámbito penal y se atendería a lo establecido en la correspondiente sentencia, pudiendo retornar al ámbito civil, en el caso de que se produjese un sobreseimiento de la causa penal y establecerse, asimismo, responsabilidades civiles derivadas de una sentencia penal. Por otra parte, las responsabilidades civiles solidarias asumidas por el empresario, podrían mantenerse aún en los casos en los que existiese un sobreseimiento de la causa penal que afecte a sus empleados.

4. Ámbito del Código Penal.

Las conductas infractoras que entran dentro del campo del Código Penal, se refieren a delitos o faltas, derivadas tanto de incumplimientos en la obligación de facilitar los medios necesarios, para prevenir los riesgos derivados de la actividad laboral¹⁰³², como a las responsabilidades que pudieran calificarse como delito con resultado de lesiones¹⁰³³, homicidio por imprudencia¹⁰³⁴ o faltas por imprudencia¹⁰³⁵. En todos estos casos, las penas están referidas a privación de libertad y a multas en función de la gravedad del hecho, a las que podrán añadirse las indemnizaciones que correspondan por daños. A continuación se presenta un cuadro-resumen que recoge alguno de los principales supuestos: (Figura 41).

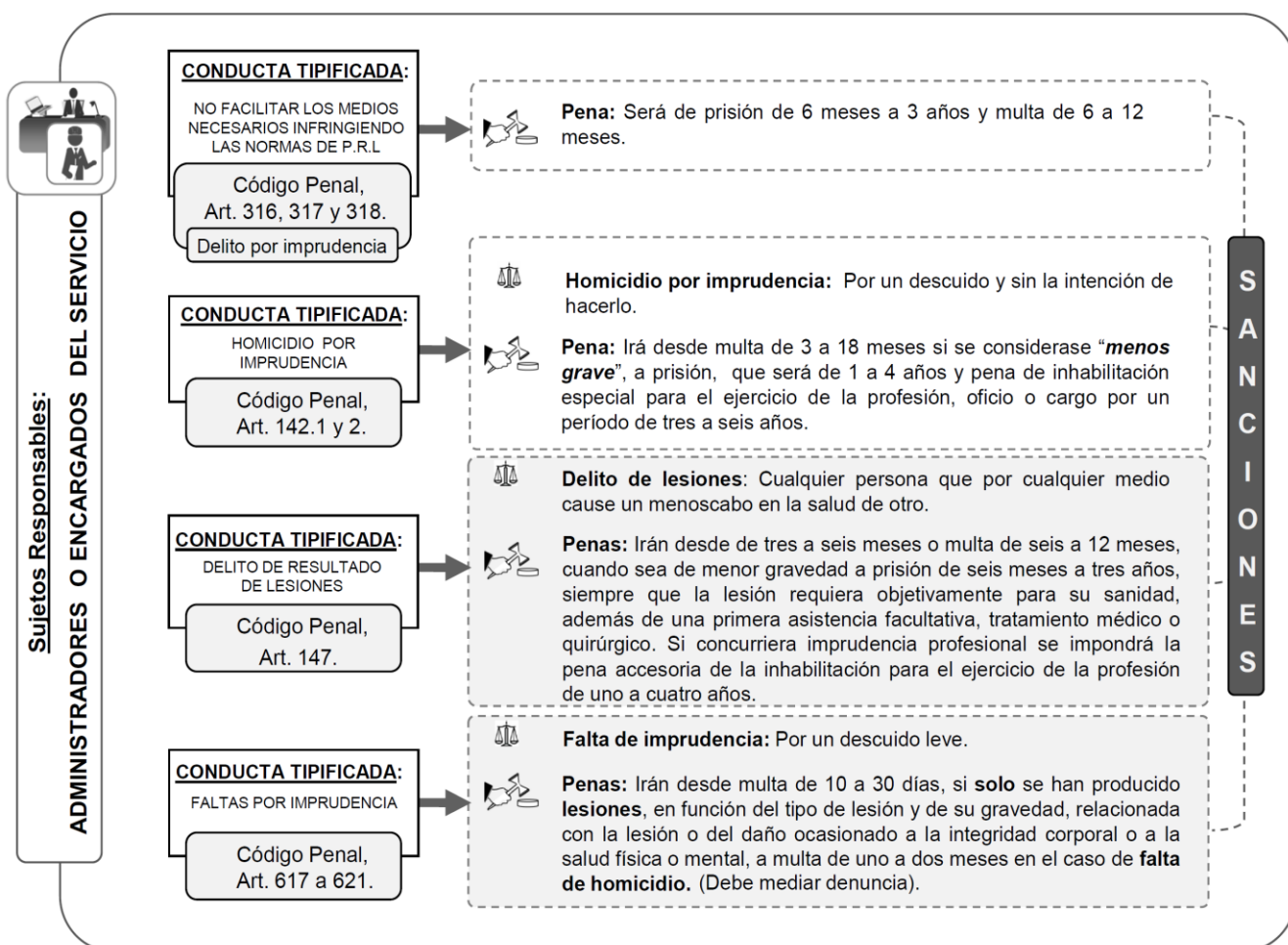


Figura 41: Resumen de los aspectos más destacados de las responsabilidades penales de las personas físicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Fuente: Autor.

¹⁰³²- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículos 316, 317 y 318.

¹⁰³³- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículo 147.

¹⁰³⁴- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículo 142.1 y 2.

¹⁰³⁵- Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, artículos 617 a 621.

Las responsabilidades penales recaen expresamente sobre los administradores o encargados del servicio, es decir, sobre aquellas personas con poder de decisión directa en el establecimiento y buen uso de las medidas preventivas a aplicar (directores, gerentes, técnicos cualificados, encargados, capataces, etc.). Se excluye de esta responsabilidad, la que podría derivarse del ejercicio de las funciones desarrolladas, tanto por los Servicios de Prevención como por el personal técnico especializado dependiente de estos servicios¹⁰³⁶, al no quedar incluidos bajo la definición de sujeto “*legalmente obligado*”, dado que se considera que tienen un papel exclusivamente asesor y de apoyo, y por lo tanto sin poder de decisión directa.

No obstante podrían estar afectados de responsabilidad, en los casos en los que hubiera existido una “*auténtica y genuina delegación de funciones*” por parte del empresario, con la condición de que fueran aceptadas explícitamente y que pudieran ser confirmadas documentalmente, debiendo ir acompañadas de la entrega por parte del empresario de los recursos suficientes para ejercerlas. Asimismo, la posible responsabilidad que pudiera derivarse de la actuación del personal técnico especializado, solo se refiere a los casos en los que se aprecie “*mala praxis*”, como son aquellos en los que una “*Evaluación de Riesgos sea incompleta o no prevea determinados riesgos específicos por causas imputables directamente al técnico*”.

Por otra parte y unido a lo anterior, la empresa, como persona jurídica, podría hacer frente a responsabilidades penales. Esta figura jurídica¹⁰³⁷, que fue introducida por primera vez en España en el año 2010, ampliada más adelante en el año 2012 y por último concretada como mayor claridad en el año 2015 con la entrada en vigor del nuevo código penal, afecta específicamente a las empresas, en los casos en los que los delitos se cometan en su nombre o por su cuenta y en su provecho, o por sus representantes legales o administradores de hecho o de derecho. Así mismo será responsable, cuando los empleados cometan un delito y los responsables de la empresa no hayan ejercido el debido control. En estos casos, la responsabilidad penal de las personas jurídicas, es independiente de la que puedan incurrir los administradores, representantes, directivos o empleados en general, sin que sea necesaria la condena o imputación de estas personas, o sin que se determine esta responsabilidad de forma individualizada, extendiéndose incluso a aquellos casos en los que pudiera existir algún

1036- Circular 4/2011 de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral. II Cuestiones Sustantivas, apartado 1.1.3 - Los Servicios de Prevención y su posible responsabilidad.

1037- Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

eximente para ellas, que elimine o atenúe su responsabilidad penal. A continuación se presenta un cuadro-resumen que recoge alguno de los principales supuestos: (Figura 42).

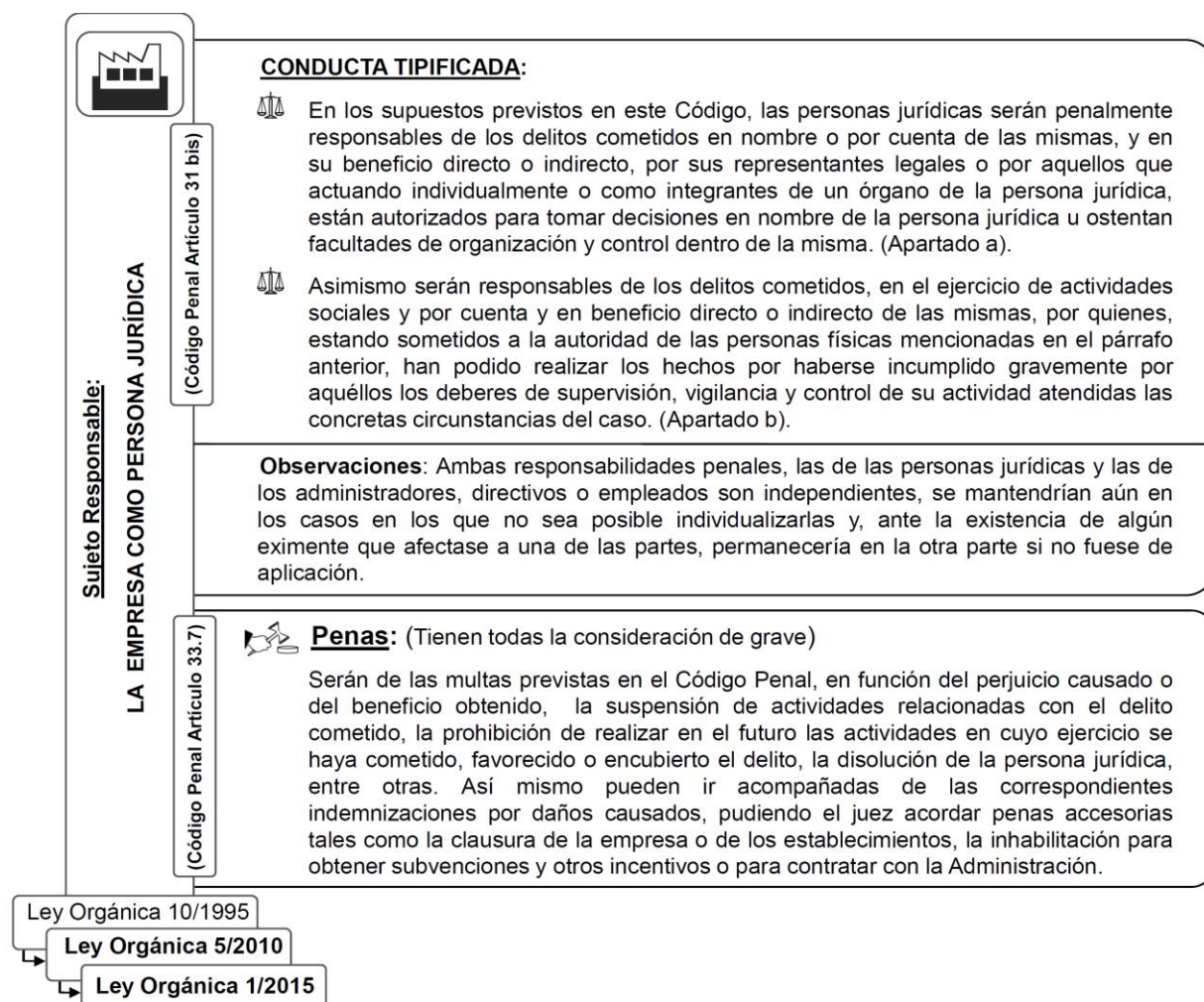


Figura 42: Resumen de los aspectos más destacados de las responsabilidades penales de las personas jurídicas en materia de Prevención de Riesgos Laborales.

Fuente: Autor.

No obstante lo anterior debe indicarse, que el artículo 31 bis¹⁰³⁸ no establece la necesidad expresa de que las personas jurídicas cometan delito, sino que tendrán la responsabilidad plena de las actuaciones realizadas por las personas físicas que lo cometieran, en las condiciones y en los supuestos recogidos. Por otra parte deberá tenerse en consideración, que el mismo artículo recoge las condiciones en las que se quedaría exenta esta responsabilidad, así como que, para su aplicación, debe también atenderse a los contenidos de los subsiguientes artículos 31 ter, 31 quater y 31 quinquies, y tener en cuenta que el concepto vicarial de la responsabilidad

1038- Artículo 31 bis del código penal, introducido por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, modificado por la Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

empresarial, no depende de la comisión del delito por una persona física y que tampoco es estrictamente necesaria la presencia de un daño, tal como se recoge en la circular de la Fiscalía General del Estado¹⁰³⁹ del año 2016, pudiendo identificarse un delito de riesgo, sin que llegara a producirse un resultado lesivo.

4.1. La creación del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral.

El interés de la Fiscalía en los asuntos relacionados con la siniestralidad laboral no es reciente, sino que se remonta a 1965, año en el que fija su atención en la necesidad de “vigilar y reprimir” todas aquellas conductas negligentes, que pudieran producirse en la realización de obras públicas y en la edificación, de las que pudieran derivarse daños graves para la vida o la integridad de las personas, haciéndola extensiva también a los trabajadores extranjeros que desarrollasen esta actividad en nuestro país¹⁰⁴⁰, aspecto sobre el que posteriormente se incidiría en una nueva circular del año 1975¹⁰⁴¹.

No obstante no es hasta el año 1991¹⁰⁴², cuando se articularon instrumentos dirigidos a atender los asuntos vinculados con la siniestralidad laboral, dentro de un tratamiento específico sobre las infracciones en el Orden Social. Así y entre otros aspectos importantes se señala, que los Fiscales deben analizar si, en los casos relacionados, sería de aplicación el artículo 565 del código penal vigente en ese momento, relativo a la “imprudencia punible”.

Por otra parte se hace hincapié en el hecho de que “en ocasiones” se olvida la vía penal, bajo la consideración de la suficiencia del derecho administrativo, sobre todo basada en la posible existencia de presuntas incompatibilidades, problema que se atribuye a una desconexión entre la Fiscalía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), por lo que se señala la necesidad de delimitar el ámbito competencial entre la Autoridad Laboral y el Ministerio Fiscal, con objeto de evitar que se vulnere el principio “non bis in ídem” y se marcan las bases sobre las que debe producirse una integración de ambas actuaciones, administrativa y penal, de manera que puedan llevarse a cabo de una forma armónica, evitando interferencias competenciales.

Sin embargo, parece que las iniciativas de integración y coordinación llevadas a cabo,

1039- Circular 1/2016 de la Fiscalía General del Estado, sobre la responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del código penal efectuada por Ley Orgánica 1/2015.

1040- Extracto de la Circular de la Fiscalía General del Estado numero 5/1965 de 1 de diciembre, citada en el Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales del año 1976 – Sección Legislativa, pagina 397.

1041- Circular de la Fiscalía General del Estado numero 6/1975 de 1 de diciembre.

1042- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 7/1991, de 8 noviembre.

no tuvieron los efectos deseados a lo largo de este tiempo, por lo que posteriormente, en el año 2001, volvieron a retomarse estos aspectos con la publicación de una nueva instrucción¹⁰⁴³, dirigida a completar la anterior del año 1991, en la que se analizaba las vías naturales de llegada de los hechos, que pudieran tener la consideración de delito (Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y Policía Judicial), al conocimiento del Ministerio Fiscal. Asimismo se avanzaba en el establecimiento de medidas organizativas para la intervención del Ministerio Fiscal en estas materias, indicando que:

“En muchas ocasiones se pondrá de manifiesto la conveniencia de la creación de un servicio de siniestralidad laboral en aquellas Fiscalías que por su volumen de trabajo sea aconsejable la especialización”.

Así las cosas, en el año 2004 el Fiscal General del Estado presentó una ponencia¹⁰⁴⁴, dentro de un curso sobre la *“Protección Penal de los Derechos de los Trabajadores”*, en la que analizó la posición tutelar que debía corresponder al Ministerio Fiscal en la protección de estos derechos, y en la que estableciendo como principal premisa que:

“...el lugar de trabajo –para vosotros, para mí, para cualquier trabajador- no puede ser un centro de riesgo en el que solo sobrevivimos si la suerte nos acompaña. Acudir al trabajo no significa jugarse la vida...”,

desarrolló las líneas generales sobre las que se iba a trabajar desde esa Fiscalía, dirigidas a abrir un nuevo tiempo en este terreno. Así las cosas, en el año 2005 se publica una nueva Instrucción¹⁰⁴⁵, que fue el origen de una de las reformas organizativas de mayor calado de la Fiscalía, dirigida a profundizar en el principio constitucional de unidad de actuación establecido en el artículo 124, resaltando que, para poder avanzar en este sentido, es necesario apoyarse en los principios de especialización y coordinación, fijándolos como los *“ejes del cambio organizativo del Ministerio Fiscal”*. Al mismo tiempo señala que, en adelante, se revitalizaría la figura del Fiscal de Sala en Jurisdicciones Especializadas, entre las que particularmente incluye la de siniestralidad laboral, que deberá encabezar, dirigir y coordinar las imprescindibles Redes de Fiscales Especialistas.

1043- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 1/2001, de 9 de mayo, sobre actuación del Ministerio Fiscal en torno a la siniestralidad laboral.

1044- Ponencia presentada por el Magistrado del Tribunal Supremo y Fiscal General del Estado D. Cándido Conde-Pumpido Touron, bajo el título *“La posición del ministerio Fiscal en la tutela de los intereses de los trabajadores”*, en el curso bajo el título *“Protección Penal de los Derechos de los Trabajadores”*, celebrado en el Auditorio Príncipe Felipe de la ciudad de Oviedo, el 22 de noviembre del año 2004.

1045- Instrucción de la Fiscalía General del Estado 11/2005, de 10 de noviembre, sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la CE.

Como consecuencia, la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, fue creada en nuestro país en el año 2006, a iniciativa de la Fiscalía General del Estado, atendiendo a una preocupación especial, por la alta siniestralidad que a lo largo del tiempo venían sufriendo los trabajadores, tanto de la Fiscalía como del Gobierno y de las Organizaciones Sindicales, así como por los problemas que la acompañaban, especialmente los derivados de una aparente insuficiente respuesta penal específica, que se tradujera en un intento serio de cumplir los objetivos preventivos, también en esta materia, marcados dentro la filosofía del actual derecho penal¹⁰⁴⁶.

Debe indicarse que, a pesar de que los delitos relacionados con la siniestralidad laboral siempre han estado incluidos dentro del Código Penal, su consideración en la práctica ha tenido tradicionalmente muy escasa cuando no nula aplicación, mereciendo el calificativo de delitos “*ad exhibendum*”¹⁰⁴⁷, por lo que, lo que se desprende de esta iniciativa, es una clara voluntad política de dar una respuesta penal, que estuviese a la altura de un problema, que ha venido evidenciando una enorme gravedad a lo largo del tiempo y que se encuentra enraizado en una falta de sensibilidad social, que puede ser atribuida a la carencia de una verdadera cultura prevencionista.

Esta nueva toma de conciencia, llevada a cabo desde la Fiscalía General del Estado, tuvo como consecuencia el establecimiento de una organización en su seno, destinada a atender los aspectos penales derivados de la siniestralidad laboral y en consonancia con estas iniciativas, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, en su reforma del año 2007, recogió lo siguiente:

*“...existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas”*¹⁰⁴⁸.

1046- Resumen de una parte de la entrevista realizada a D. Juan Manuel de Oña Navarro, Fiscal de Sala Emérito Coordinador de Siniestralidad Laboral, en la revista Infoprevención Nº 101, de mayo de 2011.

1047- D. Juan Manuel de Oña Navarro, Fiscal de Sala Emérito Coordinador de Siniestralidad Laboral, en la revista Infoprevención Nº 101, de mayo de 2011, utiliza esta expresión y pone de manifiesto que “...existía una sensación generalizada de impunidad ante, hechos de especial gravedad, por sí mismos y por sus consecuencias lesivas, respecto de los cuales se venía entendiendo que sólo deberían dar lugar a la indemnización de los daños y perjuicios causados, lo que casi automáticamente determinaba el archivo del procedimiento penal”.

1048- Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, artículo quince, apartado tres, que modifica el artículo veinte del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

“En las Fiscalías Provinciales, cuando por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica podrán constituirse Secciones de Seguridad Vial y Siniestralidad Laboral”¹⁰⁴⁹.

Así, en el momento actual, la organización de la Fiscalía en materia especializada de Siniestralidad Laboral en nuestro país, dependiente de la Fiscalía General del Estado, se estructura a través de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, apoyado por un Fiscal de Sala Emérito y un Fiscal Adscrito al Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, completándose esta estructura a través de la Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral, en la que se integra un Fiscal Delegado especialista en esta materia, por cada una de las provincias del territorio nacional.

Las funciones que desarrolla el Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, son las siguientes¹⁰⁵⁰:

- *Coordinar las Secciones Especializadas de las Fiscalías Territoriales.*
- *Control (y seguimiento) de las causas que se tramitan por estos delitos.*
- *Potenciar la intervención activa del Ministerio Fiscal en estos procedimientos.*
- *Elaboración de criterios para la unificación de actuaciones entre los Fiscales Delegados de Siniestralidad Laboral.*
- *Promover medidas para la mejora estadística.*
- *Promover reuniones anuales de Fiscales Especialistas para adoptar conclusiones conjuntas en materias organizativas, procesales y sustantivas como modo de alcanzar la unidad de actuación.*
- *Elaboración de un apartado específico en la Memoria Anual de la Fiscalía General del Estado.*

Al mismo tiempo, la Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral se constituye como el elemento básico, que soporta la operativa de la actuación Fiscal en esta materia en cada una de las provincias.

1049- Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal artículo doce, apartado tres, párrafo 5º.

1050- Página Web de la Fiscalía: https://www.fiscal.es/fiscal/publico/ciudadano/fiscal_especialista/siniestralidad_laboral/funciones.

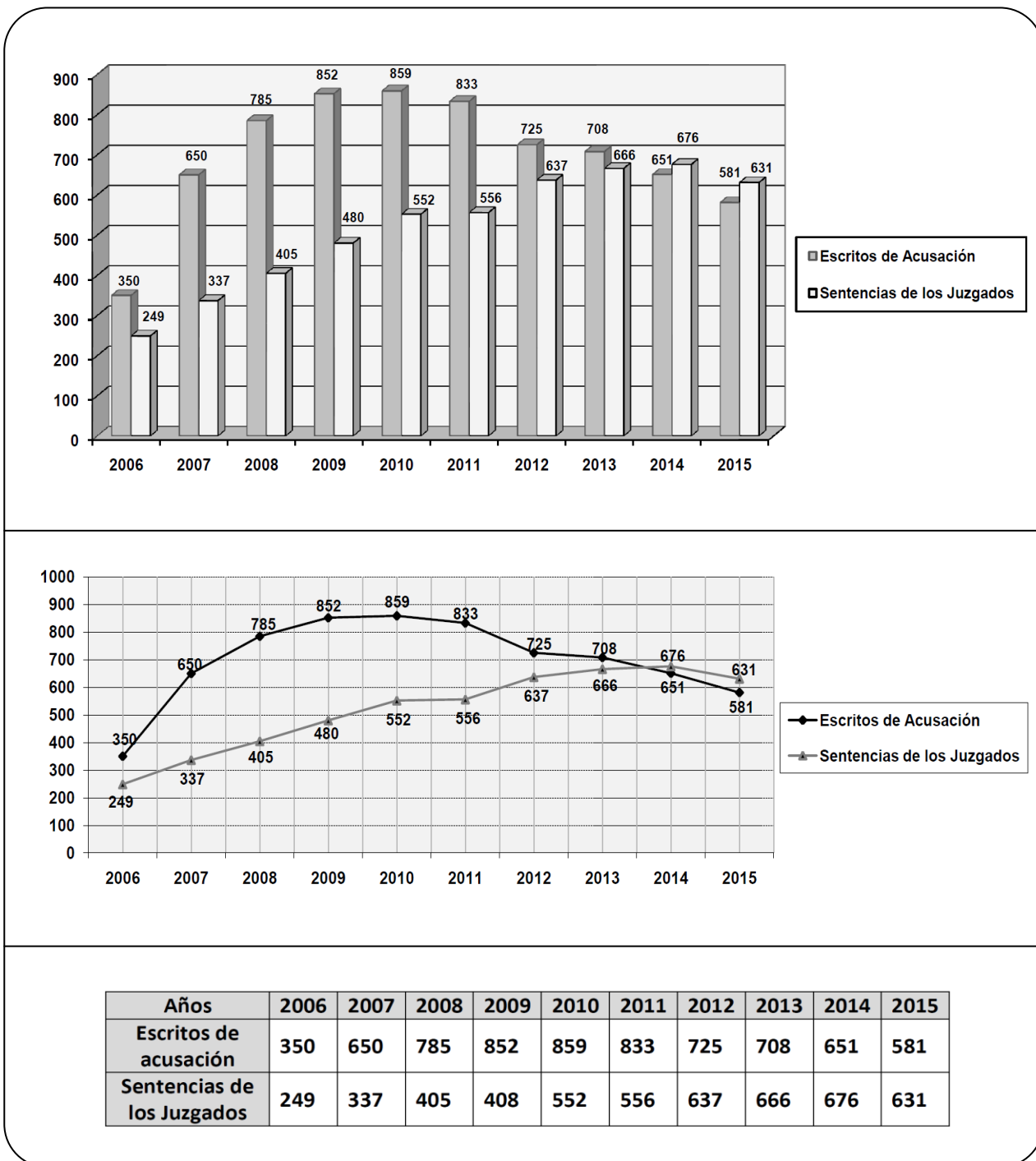
Debe indicarse que, como se desprende de la memoria anual de la Fiscalía General del Estado, publicada en el año 2015, las dotaciones con las que se cuenta en este área especializada para el desarrollo de sus funciones, son aún claramente insuficientes para dar una respuesta rápida a los delitos cometidos, de manera que en la actualidad, el tiempo transcurrido desde la producción de los hechos hasta que se dicta la sentencia en primera instancia, se eleva de 6 a 8 años de media. Por lo que para poder dar una respuesta más rápida, que en ningún caso se prolongase en el tiempo más allá de los tres años, se insta al Gobierno a incrementar los medios necesarios,

“...mediante la creación de Juzgados especialistas y Secciones del mismo género en las Audiencias Provinciales con dedicación exclusiva a la siniestralidad laboral lo que agilizaría notablemente las dilaciones como de hecho ha ocurrido en otros campos como en el de los delitos de violencia sobre la mujer”.

No obstante lo anterior, se puso asimismo en evidencia un aspecto de singular importancia, como es el de que era necesario un conocimiento más específico de la normativa Preventivo-Laboral, por lo que la formación y la especialización se convertían en los elementos clave en el manejo de los mecanismos legales, que permitiesen la aplicación de la Ley penal, con el rigor que necesariamente requiere este ámbito de actuación. En este sentido se apuntó la conveniencia de que, en adelante, pudiera contemplarse un apartado destinado a esta materia en el acceso a las carreras judicial y fiscal, más completo que el incluido en el temario vigente hasta esa fecha.

No obstante, a lo largo de su andadura desde su inicio en el año 2006, esta Fiscalía ha ido poco a poco consiguiendo dar un mayor y mejor tratamiento a los asuntos relacionados con la siniestralidad laboral, a pesar de su *“escaso bagaje personal constituido por tres Fiscales –Coordinador y 2 Fiscales adscritos”*, tal como se recoge textualmente en la memoria del año 2015, conservando el alto nivel que se espera de ella, respecto al mantenimiento de la legalidad y al respeto de los derechos tanto de las víctimas como de los autores de los presuntos delitos.

Así mismo debe indicarse, que la evolución de la actividad desarrollada por la Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral, ha sufrido un notable incremento a lo largo de estos años, tal como se refleja en la gráfica 19.



Gráfica 19: Relación de escritos de acusación/sentencias. Período 2006-2015

Fuente: Autor. Sobre las Memorias de la Fiscalía General del Estado. Años 2015 y 2016.

No obstante, uno de sus logros más significativos ha sido el de ayudar a hacer visible un problema, que durante demasiado tiempo no fue tratado con el rigor y la importancia que merecía, a la vista de su enorme incidencia en el entorno social, dándole un tratamiento penal apropiado. Por otra parte, esta iniciativa ha permitido que los aspectos legales en este terreno, hayan tenido la oportunidad de irse desarrollando y analizando desde distintas ópticas por los Fiscales Competentes, traducándose en diferentes valoraciones y análisis, que han quedando recogidos en las distintas memorias de la Fiscalía General del Estado, tales como la necesidad de poder contar con un peritaje especializado en los juicios por asuntos de siniestralidad laboral, dirigido a la determinación de la causa del accidente, las complicaciones que se presentan en el tratamiento penal los casos relacionados con las enfermedades profesionales y los problemas de Salud Laboral, o las dificultades para concretar la imputación en determinados supuestos entre otros muchos aspectos.

Al mismo tiempo, las reuniones anuales de Fiscales Especialistas que han ido desarrollándose, se han configurado como el mejor foro para recoger diferentes críticas, análisis, iniciativas y propuestas, que posteriormente han quedado incluidas asimismo en las correspondientes memorias anuales. Debe indicarse, que uno de los aspectos que ha suscitado un mayor interés y preocupación por la Fiscalía y que ha sido analizado especialmente en estas reuniones de forma recurrente, ha sido el de alcanzar el mayor nivel posible en la unidad de criterios, tanto en las cuestiones sustantivas como procesales en este área.

Fruto de esta preocupación, fue la publicación en el año 2011 de una importante circular de 84 páginas¹⁰⁵¹, en la que se desarrolla de manera exhaustiva la forma en la que deben afrontarse un buen número de cuestiones, en los tratamientos procesales relacionados con la “*Prevención Laboral*”.

Otro aspecto a destacar de especial relevancia, este recogido en la memoria del año 2016, es el hecho de que se haya llevado a cabo de forma efectiva la creación, durante este año, de un Juzgado de lo penal, con dedicación exclusiva a los delitos de Siniestralidad Laboral, en las Audiencias Nacionales de Madrid y Barcelona.

1051- Circular 4/2011 de la Fiscalía General del Estado, sobre criterios para la unidad de actuación especializada del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral.

Por último debe resaltarse, la especial importancia que ha tenido el hecho, de que la siniestralidad laboral cuente con un apartado específico, en la memoria anual de la Fiscalía General del Estado desde el año 2006. Las distintas memorias, no solo se han limitado a recoger aquellos aspectos propios del desarrollo de la actividad fiscal, sino que han ido incluyendo un informe detallado de la siniestralidad laboral en nuestro país, si bien relacionado con su área de competencia, que permite tener una importante visión actualizada al momento de su publicación, constituyéndose como uno de los puntos de referencia documental, para el conocimiento de la evolución sufrida en este terreno a lo largo del tiempo.

4.2. La coordinación entre Administraciones.

La multiplicidad de las fuentes reguladoras en materia Preventiva-Laboral, hace de la colaboración entre las distintas Administraciones y Autoridades Competentes, un elemento indispensable para el correcto funcionamiento de los sistemas de control y sanción, definiendo parcelas de actuación y abriendo vías específicas de comunicación, con objeto de conseguir la mayor eficacia en el establecimiento de responsabilidades y en la defensa de los derechos de las partes implicadas.

Por esta razón, el diseño de mecanismos que normalizasen la cooperación entre Administraciones, fue desde el inicio una preocupación constante de todos los agentes comprometidos en el establecimiento de controles, dirigidos evitar la siniestralidad laboral, en perseguir las acciones u omisiones de las que se derivasen consecuencias indeseadas y en delimitar y establecer las posibles responsabilidades que pudieran corresponder en cada caso. Todo ello se ha ido traduciendo a lo largo del tiempo, en un conjunto de acuerdos, protocolos, Normas y procedimientos, dirigidos a definir mecanismos de acción coordinada en este terreno.

4.2.1. La relación entre la Fiscalía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

La necesaria colaboración entre el Ministerio Fiscal y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), queda definida en diferentes documentos normativos, de los

cuales a continuación se recogen algunos de los más significativos por orden cronológico:

- En primer lugar el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social del año 1998¹⁰⁵² estableciendo que:

“Cuando la Inspección actuante o el Órgano al que corresponda resolver el expediente sancionador entienda que las infracciones pueden ser constitutivas de delito, lo comunicara al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere el capítulo III y que corresponda a los mismos hechos, hasta que el Ministerio Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción, o sea firme la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la Autoridad Judicial y solicitara, de dicho Órgano Judicial, la notificación del resultado, que se efectuara en los términos previstos en el artículo 270 de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Si se hubiere iniciado procedimiento sancionador, la decisión sobre la suspensión corresponderá al Órgano Competente para resolver”.

Este texto fue posteriormente modificado en el año 2011¹⁰⁵³, de manera que la actualización de su contenido pasó a tener la siguiente redacción:

“Cuando el funcionario actuante considere que los hechos que han dado lugar al inicio del procedimiento administrativo sancionador pudieran ser constitutivos de ilícito penal, remitirá al Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), informe con expresión de los hechos y circunstancias y de los sujetos que pudieran resultar afectados.

Si el Jefe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) estimase la concurrencia de ilícito penal, lo comunicará al Órgano Competente para resolver, quien acordará, en su caso, la remisión del expediente al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento administrativo sancionador a que se refiere el Capítulo III por los mismos hechos, hasta que el Ministerio

1052- Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social. Artículo 5, apartado 1.

1053- Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los Expedientes Liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo. Artículo único, apartado dos.

Fiscal, en su caso, resuelva no interponer acción o le sea notificada la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento que dicte la Autoridad Judicial.

Con la remisión del expediente administrativo sancionador, se solicitará de la Autoridad Judicial, la notificación de la Resolución que ponga fin al procedimiento, que se efectuará en los términos previstos en el artículo 270 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

También se suspenderá el procedimiento administrativo cuando, no mediando dicha comunicación, se venga en conocimiento de la existencia de actuaciones penales por los mismos hechos y fundamento en relación al mismo presunto responsable”.

- En segundo lugar el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social¹⁰⁵⁴ (LISOS), que recoge que:

“En los supuestos en que las infracciones pudieran ser constitutivas de ilícito penal, la Administración pasará el tanto de culpa al Órgano Judicial Competente o al Ministerio Fiscal y se abstendrá de seguir el procedimiento sancionador mientras la Autoridad Judicial no dicte sentencia firme o Resolución que ponga fin al procedimiento o mientras el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia de iniciar o proseguir actuaciones”.

“De no haberse estimado la existencia de ilícito penal, o en el caso de haberse dictado Resolución de otro tipo que ponga fin al procedimiento penal, la Administración continuará el expediente sancionador en base a los hechos que los Tribunales hayan considerado probados”.

En tercer lugar la Ley 54/2003¹⁰⁵⁵ por la que se la reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales, que incorporó un nuevo apartado 3 al artículo 52 de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), con el siguiente texto:

“Asimismo, el Ministerio Fiscal deberá notificar, en todo caso, a la Autoridad Laboral y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) la existencia de un procedimiento penal sobre hechos que puedan resultar constitutivos de infracción. Dicha notificación producirá la paralización del procedimiento hasta

1054- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el orden social). Artículo 3, párrafos 2 y 3.

1055- Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la Prevención de Riesgos Laborales. Artículo decimosexto.

el momento en que el Ministerio Fiscal notifique a la Autoridad Laboral la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento dictado por la Autoridad Judicial’.

- En cuarto lugar las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado, particularmente la Instrucción de 7/1991, de 8 noviembre y la instrucción 11/2005, de 10 de noviembre de 2005, anteriormente citadas en el punto 4.1 del presente capítulo.
- En quinto lugar la Instrucción 1/2007 de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)¹⁰⁵⁶, que ha sido el documento básico sobre el que se han apoyado las relaciones entre la Fiscalía y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS). Esta instrucción está dirigida a fijar la mejora de la comunicación entre ambas Instituciones y establece la uniformidad de criterios por los que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) debe remitir a la Fiscalía, aquellos supuestos en los que aprecie que pudieran constituir un ilícito penal.

Por lo tanto, el procedimiento administrativo sancionador que pudiera iniciarse desde la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), siempre a través de la extensión de la correspondiente acta de infracción, cuando pudiera apreciarse indicios de ilícito penal, la parte culposa debe trasladarse a la Fiscalía, absteniéndose desde ese momento de proseguir el procedimiento sancionador, en tanto el Ministerio Fiscal no comunique la improcedencia o mientras la Autoridad Judicial no resuelva al respecto. No obstante, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) podría continuar con la investigación de los hechos e incluso extender el acta de infracción, paralizando el procedimiento en ese punto, quedando su cierre a expensas de la Resolución el Ministerio Fiscal o del Tribunal correspondiente.

Sin embargo, no se paralizaran las actuaciones adoptadas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) que afecten¹⁰⁵⁷:

“ ...a los casos de riesgo Grave e Inminente para la seguridad o Salud del trabajador, a la efectividad de los requerimientos de subsanación formulados, ni a los expedientes sancionadores sin conexión directa con los que sean objeto de las eventuales actuaciones jurisdiccionales del Orden Penal”.

1056- Instrucción de la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) 1/2007, de 28 de Febrero, sobre profundización en las relaciones entre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y la Fiscalía General del Estado, en materia de ilícitos penales contra la Seguridad y Salud.

1057- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), artículo 3 (Concurrencia con el orden jurisdiccional penal), apartado 4.

Por otra parte podría darse la circunstancia, de que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), en el ejercicio de sus competencias, estuviese inmersa en el mismo suceso, con una actuación independiente del proceso penal. En este caso la Fiscalía debe notificarlo a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y el Juzgado de Instrucción, de oficio o a solicitud de parte, requeriría a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) bien un informe o bien la correspondiente acta de infracción, paralizándose el procedimiento administrativo, en el momento en el que la documentación solicitada desde el Órgano Judicial quede unida al proceso penal y en los mismo términos indicados anteriormente.

4.2.2. La colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, la Fiscalía General del Estado y el Ministerio de Justicia.

Como complemento a lo recogido con anterioridad y fruto asimismo de la preocupación de las Administraciones Públicas, tanto en el mantenimiento de la dignidad de la persona recogido en la Constitución Española, como en lo que se refiere al fundamento del orden político y de la paz social, y el derecho a la vida y a la integridad física y moral, aplicado a los aspectos relacionados con la siniestralidad laboral y a la coordinación de las actuaciones dirigidas a cumplir este propósito, fue el acuerdo alcanzado entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado en el año 2007, que se tradujo en el establecimiento de un protocolo¹⁰⁵⁸ conjunto con los siguientes objetivos:

- *“Agilizar la detección y alerta ante un accidente de trabajo grave, mejorando la coordinación y comunicación entre los agentes implicados en la investigación del siniestro y reduciendo los tiempos de respuesta para su inicio.*
- *Garantizar que la investigación se realice del modo más eficaz posible, recabando los datos necesarios para la instrucción del oportuno procedimiento judicial y preservando la integridad de las pruebas.*
- *Facilitar la labor del Ministerio Fiscal y del Juzgado de Instrucción a los efectos de identificar desde el primer momento los sucesos penalmente relevantes, evitando de este modo la tramitación innecesaria de asuntos que queden*

1058- Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la Salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, de fecha 9 de septiembre del año 2007.

claramente al margen de cualquier responsabilidad penal.

- *Posibilitar la persecución penal de los delitos de riesgo, por infracción de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.*
- *Mejorar la comunicación entre la Administración de Justicia y los Órganos Administrativos Competentes a fin de garantizar el principio “non bis in idem” y , recíprocamente, asegurar que, en el caso de acordarse el archivo judicial de las actuaciones, pueda proseguir la tramitación en la vía administrativa del correspondiente expediente sancionador.*
- *Facilitar a los Jueces y Fiscales, la investigación relativa a la titularidad mercantil, vínculos societarios y relaciones de las empresas implicadas en procedimientos judiciales por este tipo de delitos, a fin de garantizar la ejecución de las sentencias condenatorias y evitar que los titulares y administradores de las empresas puedan eludir responsabilidades mediante el establecimiento de tramas societarias de ocultación o por el procedimiento de trasladar su actividad a nuevas estructuras empresariales”.*

Debe indicarse, que el propio Protocolo creó una “Comisión de Seguimiento” compuesta por cuatro miembros, uno por cada una de las partes representadas, encargada del análisis y la valoración del funcionamiento de los acuerdos tomados.

Posteriormente este “Protocolo Marco” fue ampliado al Ministerio de Justicia, mediante una addenda¹⁰⁵⁹ en el año 2008, integrándose este Ministerio a partir de ese momento en la “Comisión de Seguimiento”, por lo que ésta pasó a tener cinco miembros, y asumiendo determinados compromisos, entre los que destacan los relacionados con la formación en el ámbito Médico-Forense, con la obligación de informar de la Policía Judicial y con el compromiso de estudiar:

“...la posible creación de un registro de empresas que recoja las declaradas responsables en procedimientos sentenciados y aquéllas en cuyas instalaciones haya tenido lugar algún accidente mortal y tenga abierto procedimiento al respecto”.

1059- Addenda al Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de delitos contra la vida, la Salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución las sentencias condenatorias, de fecha 4 de septiembre de 2008.

El efecto inmediato fue el incremento de las actuaciones de una forma normalizada, por lo que, a partir de ese momento, se produjo un avance significativo en este terreno, de manera que, en opinión de la Fiscalía General del Estado, la publicación del conocido como “*Protocolo Marco del año 2007*”, supuso “*un hito en la lucha contra la Siniestralidad Laboral*”, y así lo recoge en su memoria anual del año 2009.

Por último debe indicarse, que este “*Protocolo Marco*” contó asimismo, con la adhesión de los sindicatos CCOO y UGT, así como con la del Consejo General de la Abogacía.

4.2.3. La colaboración entre el Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas en materia de siniestralidad laboral.

Otra muestra de las iniciativas que deben destacarse, dirigidas a conseguir el mayor y mejor nivel de coordinación entre administraciones, ha sido el paulatino establecimiento de convenios de colaboración entre el Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas. Así, a la firma del primer convenio de colaboración con la Comunidad Andaluza en el año 2004, se fueron sucediendo paulatinamente los correspondientes a las comunidades de La Rioja (año 2005), Aragón, el Principado de Asturias y Xunta de Galicia (año 2006) y posteriormente la comunidad de Castilla la Mancha (año 2007).

Debe indicarse que, como se ha recogido con anterioridad, en este año 2007 se hizo pública la firma del “*Protocolo Marco*”, que desarrollaba las directrices generales de coordinación entre Administraciones. No obstante y a pesar de ello, el establecimiento de convenios de coordinación específicos con las Comunidades Autónomas ha continuado, firmándose los correspondientes a las comunidades de Murcia y de Castilla y León (año 2008), de Cantabria (año 2009) y de Extremadura (año 2010), si bien a partir de este momento, los contenidos de los acuerdos han estado basados en el citado “*Protocolo Marco*”, recogiendo en cada caso las particularidades correspondientes a cada una de las comunidades firmantes.

4.3. La colaboración entre la Fiscalía General del Estado y las Organizaciones Sindicales más representativas.

Otra muestra del interés de la Fiscalía de crear marcos de cooperación, en la persecución de los delitos relacionados con la siniestralidad laboral, son los acuerdos alcanzados con las Organizaciones Sindicales más representativas en algunas Comunidades Autónomas, a través del establecimiento de convenios de colaboración, tales como los firmados en la Comunidad Valenciana en el año 2006, en las comunidades de Castilla la Mancha y de Extremadura en el año 2007 y en las comunidades de Navarra y de Madrid en el año 2008. Asimismo debe destacarse el interés de las Organizaciones Sindicales por establecer vías de colaboración en este terreno, evidenciado no solo por la firma de estos convenios, sino por su adhesión al “*Protocolo Marco*” del año 2007, tal como se ha indicado con anterioridad.

El objetivo de colaboración marcado por estos convenios, se centra principalmente en el compromiso de las Organizaciones Sindicales, de poner los medios con que cuentan a disposición de la Fiscalía y hacerle llegar aquellos casos de los tengan conocimiento, aportando la información determinante que obre en su poder, especialmente los relacionados con posibles exposiciones a “*Riesgos Graves e Inminentes*”, teniendo como contrapartida el compromiso de la Fiscalía, de informar a estas organizaciones de la relación de diligencias incoadas, sobre presuntos delitos relacionados con la falta de Prevención de Riesgos Laborales.

4.4. La colaboración de la Policía Judicial y de los centros de Salud en los accidentes de trabajo.

La actuación de la Policía Judicial, cuyos funcionarios en muchas ocasiones son los primeros que se enfrentan a situaciones graves derivadas de la siniestralidad laboral, así como la de los Centros de Salud y de Urgencias en los accidentes de trabajo en los casos de lesiones graves o de muerte, constituyen elementos de primer orden en la instrucción de la causa, dado que permiten aportar una información muy importante y precisa, para el posible inicio y posterior desarrollo del proceso judicial, facilitando de esta manera la labor posterior de Jueces y Fiscales.

En este sentido, tanto los partes de atención médica de los Servicios de Urgencias de los Hospitales, remitidos directamente al Juzgado de Guardia en cumplimiento de Ley de Enjuiciamiento Criminal¹⁰⁶⁰, como la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que llevan a cabo las actuaciones encaminadas a establecer los controles necesarios, preservando las pruebas, identificando y tomando declaración a los posibles testigos y realizando como consecuencia el correspondiente atestado, permiten aportar una información precisa y de enorme valor, para el posible inicio del proceso judicial y su posterior desarrollo si procediese.

Debe indicarse que en la addenda firmada en el año 2008 por el Ministerio de Justicia, citada con anterioridad, se recoge que:

“La Policía Judicial deberá inmediatamente poner en conocimiento del Juzgado de Instrucción, del Ministerio Fiscal, de la Inspección de Trabajo y del Médico Forense los hechos acaecidos, para lo que deberán establecerse vías de contacto o enlace en cada uno de estos Organismos”.

Esta labor, a los ojos de la Fiscalía General del Estado, tal como se desprende de la memoria anual del año 2009, se antoja como *“decisiva en la investigación de este tipo de delitos”*, resaltando al mismo tiempo la necesidad, de que los miembros de las fuerzas de seguridad cuenten con la precisa especialización, a la vista de la complejidad y singularidad que comportan estos delitos, a pesar de lo cual la Fiscalía manifiesta un alto grado de satisfacción. Por otra parte se señala que, a las actuaciones llevadas a cabo por la Policía Nacional y por la Guardia Civil, se han ido uniendo las realizadas por algunas Policías Locales, entre las que desataca las del Ayuntamiento de Madrid, que ha creado unidades especializadas en esta materia, calificando los resultados como de *“muy esperanzadores”*.

5. Ámbito de la Seguridad Social.

Los incumplimientos preventivos de los que derivan responsabilidades dentro del ámbito de la Seguridad Social, responden a una actuación contra unos derechos irrenunciables del trabajador en esta materia.

¹⁰⁶⁰- Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal. Artículo 262. (Revisión vigente desde el día 6 de Diciembre de 2015).

Las sanciones en este ámbito, derivadas directamente de la aplicación de su propia normativa, tienen como consecuencia la imposición del recargo de las prestaciones recibidas por el trabajador¹⁰⁶¹, y se diferencian de las administrativas, en que parten de un hecho lesivo del que se derivan responsabilidades, es decir, para que puedan ser impuestas, es necesario estar ante la presencia de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional. Estas sanciones se cuantifican en función de las secuelas que se produzcan y/o de la gravedad de los hechos que provocan la incapacidad (incluida la incapacidad temporal). Además, si se produjera algún tipo de incapacidad grave (permanente en grado de total, de absoluta o de gran invalidez), podría establecerse una pensión que, en función de las distintas características del afectado, especialmente de la edad y de posibles situaciones de desprotección, podría extenderse hasta su jubilación o ser vitalicia.

Otro aspecto importante de las sanciones en este terreno, es su compatibilidad con aquellas otras que se establezcan en otros ámbitos (administrativo, civil o penal), no teniendo la consideración de indemnización. Asimismo, una sanción de recargo de una prestación económica de la Seguridad Social, puede estar vinculada a los hechos probados en una sentencia firme en el Orden Contencioso-Administrativo¹⁰⁶².

El pago del incremento establecido, que puede ir desde un 30% a un 50% de la prestación percibida por el trabajador, debe realizarlo el empresario infractor, sin que pueda derivarse esta responsabilidad a través del aseguramiento con una Entidad Externa, es decir, esta responsabilidad no es asegurable, siendo nulo cualquier pacto o contrato que tenga por objeto cubrirla, compensarla o transmitirla¹⁰⁶³.

Por último y unido a todo lo anterior debe indicarse, que la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) incluye un capítulo III, específicamente dirigido a incumplimientos en materia de Seguridad Social, que se encuentran íntimamente relacionados con la normativa de Prevención de Riesgos Laborales y con la relación contractual entre empresas. Así, se establece la obligación que tiene el empresario principal, de comprobar con carácter previo al inicio de la prestación de la actividad

1061- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

1062- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), - Capítulo VI Sección 2 (Responsabilidades en materia de Seguridad Social), artículo 42.5.

1063- Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, artículo 123.

contratada o subcontratada, que los empleados dependientes de los contratistas, que han de realizar obras o servicios correspondientes a la propia actividad o de aquéllos que de forma continuada los realicen en sus centros de trabajo, se encuentran dados de alta en la Seguridad Social. El incumplimiento en este sentido, conllevaría incurrir en una infracción grave¹⁰⁶⁴ del empresario principal (no de forma colectiva, sino individual por cada uno de los casos detectados)¹⁰⁶⁵.

Otro aspecto de enorme importancia a tener en cuenta, es que la empresa principal responde solidariamente con sus contratistas, de la inobservancia de las obligaciones con la Seguridad Social que estos segundos puedan llevar a cabo, fundamentalmente si existen deudas del contratista en materia de Seguridad Social con respecto a sus trabajadores o si empleasen como trabajadores a beneficiarios o solicitantes de pensiones u otras prestaciones periódicas de la Seguridad Social, cuyo disfrute sea incompatible con el trabajo por cuenta ajena¹⁰⁶⁶, teniendo la infracción en este caso la consideración de muy grave¹⁰⁶⁷.

5.1. Seguridad Social: Régimen sancionador.

Debe indicarse en lo que se refiere a las infracciones en este terreno, que la competencia en la Resolución de las actas de infracción y de liquidación, que hasta el año 2010 correspondía a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), han sido asignadas a la Tesorería General de la Seguridad Social, de manera que, por razón de materia, se le traslada a esta Tesorería la facultad¹⁰⁶⁸,

“...para elevar a definitivas las actas de liquidación extendidas por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), así como la competencia para resolver las actas de infracción coordinadas con actas de liquidación por los mismos hechos”.

1064- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), - Capítulo VI (responsabilidades y sanciones) -Sección 1, artículo 40.b (sanciones graves): Multa, en su grado mínimo, de 626 a 1.250 euros, en su grado medio de 1.251 a 3.125 euros; y en su grado máximo de 3.126 a 6.250 euros.

1065- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), - Capítulo III (infracciones en materia de Seguridad Social) -Sección 2ª, (infracciones graves), artículo 22, apartado 11.

1066- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), - Capítulo III (infracciones en materia de Seguridad Social) - Sección 2ª, (infracciones muy graves), artículo 23, apartado 2, párrafo 3º.

1067- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), - Capítulo VI (responsabilidades y sanciones) -Sección 1, artículo 40.c (sanciones muy graves): Multa, en su grado mínimo, de 6.251 a 25.000 euros; en su grado medio de 25.001 a 100.005 euros; y en su grado máximo de 100.006 euros a 187.515 euros.

1068- Disposición final tercera de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, que modifica el artículo 31 del texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de Junio.

Asimismo se considera a esta Tesorería como el Órgano Competente¹⁰⁶⁹, en la imposición de sanciones por infracciones muy graves, de los solicitantes o beneficiarios de las prestaciones en materia de Seguridad Social. Al mismo tiempo se indica que, a partir de ese momento, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) debe centrar su atención en la vigilancia del cumplimiento de la normativa de Orden Social¹⁰⁷⁰.

La motivación esencial que llevó a tomar esta decisión se debe, a que en el año 2010 se inició el traspaso de funciones del Sistema de Inspección a los Órganos Autonómicos, quedando integrados por funcionarios estatales y autonómicos, por lo que desde el ámbito estatal se consideró, que debía llevarse a cabo una nueva distribución de las competencias sancionadoras, garantizando de esta manera la competencia estatal en este terreno, tanto de la Administración General del Estado como de los Organismos Públicos vinculados o dependientes de ella.

1069- Disposición final duodécima de la Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, que modifica el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.

1070- Real Decreto 772/2011, de 3 de junio, por el que se modifica el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto 928/1998, de 14 de mayo.

- CONCLUSIONES.

- CONCLUSIONES.

De los contenidos de los capítulos anteriores se derivan un conjunto de reflexiones, como consecuencia del recorrido histórico que ha seguido la “*Prevención de los Riesgos Laborales*”, siempre unida a las distintas formas en las que se ha concebido el “*trabajo*” en cada momento, así como de un conjunto de diferentes hechos esenciales, que han ido modelado la imagen y los entornos en los que se han ido desarrollando.

Como ha podido observarse, con el paso del tiempo se han producido sucesivas modificaciones estructurales, tanto desde el punto de vista conceptual como práctico de ambos conceptos, que han desembocado en la manera en la que actualmente se reconoce el área Preventiva-Laboral, cuyo tratamiento se apoya sobre unas normas eminentemente técnicas y sobre unos criterios de gestión, de eficiencia y de control, todo ello unido a la configuración de una nueva concepción en el terreno social y laboral, que tiene como uno de sus más destacados referentes la expresión “*Decent Work*” (Trabajo Decente), acuñada por la OIT.

Así, una vez analizado en profundidad este recorrido y para una mejor comprensión de los objetivos que se han intentado alcanzar, con el estudio recogido en el presente trabajo, deben extraerse como más significativos los siguientes aspectos, que se presentan a continuación a modo de conclusión.

1. Sobre la evolución histórica del concepto de trabajo unido al de prevención de los riesgos:

En primer lugar debe señalarse la enorme transformación sufrida por el concepto de trabajo, desde los inicios de la historia conocida hasta nuestros días que, tal como ha quedado recogido en el capítulo 1, ha pasado de ser percibido como una actividad indigna y despreciable, propia de las clases inferiores y unida a la esclavitud o a la servidumbre, a ser entendido como un elemento imprescindible y reconocido de forma general, dado que es uno de los factores esenciales sobre los que se asienta el ordenamiento de las sociedades modernas, ampliando su campo de definición a todas las actividades susceptibles de ser desarrolladas por el ser humano en el ámbito laboral, tanto físicas como intelectuales, llevando aparejados dos componentes económicos: La actividad económica y la recompensa y uno moral: La dignidad del trabajador.

1.1. Sobre el proceso evolutivo de la Prevención de los Riesgos Laborales:

La Prevención de los Riesgos Laborales, en su recorrido histórico y como se ha indicado anteriormente, ha ido íntimamente unida la consideración que, en cada momento, la sociedad ha tenido del trabajo y por lo tanto ha estado sometida a diferentes modificaciones conceptuales. Sin embargo, estas modificaciones no se han producido de forma natural, sino que han sido provocadas por la manera en la que han progresado las distintas y múltiples formas de pensamiento, unidas al modo en el que han ido manifestándose distintos intereses de todo tipo, económicos, políticos, religiosos, etc., lo que ha provocado enormes modificaciones en el juicio colectivo, que se han traducido en diferentes e importantes “**Cambios Culturales**” en este terreno y éste es sin ninguna duda uno de los aspectos más relevantes y significativos a destacar en todo este proceso.

Debe tenerse en cuenta que, estos “**Cambios Culturales**”, precisan de transformaciones de calado, muchas veces sustanciales, de los conceptos básicos sobre los que se asientan las sociedades, por lo que para conseguir su consolidación es necesario, entre otros muchos factores, que vayan acompañados tanto de una modificación en la sensibilidad colectiva como de tiempo, para que se produzca su integración en el tejido social, de ahí la necesidad de establecer mecanismos de concienciación y de control que favorezcan esta integración.

La evolución seguida a lo largo de los siglos tanto del concepto de trabajo como de prevención en el terreno laboral, a la que se le ha dado un tratamiento pormenorizado en los capítulos 1 y 2, confluyó finalmente en la idea, de que existía la necesidad de alcanzar un desarrollo estable fundamentado en el “**Derecho**”, en el que estuvieran incluidos todos los niveles de la población, de manera que pudiera alcanzarse un equilibrio en el terreno sociolaboral, basado en la estabilidad y en la paz social, siendo éste el otro “**Gran Pilar**” sobre el que finalmente se ha asentado el desarrollo de todo este proceso y el elemento más importante y definitorio del marco Preventivo-Laboral actual.

Por lo tanto, estos dos factores, el “**Cultural**” y el “**Legal**”, son los que han marcado el gran cambio histórico que se ha ido desarrollando a lo largo de los siglos, en cuanto al tema que nuclea la presente tesis, y se centra en el reconocimiento del trabajo como

una actividad digna, unida a la protección obligada que lleva aparejada, que ha pasado de ser un aspecto analizado dentro de un contexto científico-medico o subordinado a un cierto sentido de conciencia social, y por lo tanto sometido al nivel de interés, de disposición o de voluntariedad de ciertos actores, a ser considerado como un “**Derecho de los Trabajadores**” que es irrenunciable y que se encuentra amparado por la Ley, aunque su evolución continúa dependiendo en gran medida de la iniciativa de los agentes implicados (Gobiernos, empresarios y trabajadores).

1.2. Sobre la resistencia a los cambios producidos en la sociedad:

Unido a lo anterior debe tenerse en cuenta, que cuanto más numerosas o más importantes son las mutaciones que se producen en una sociedad, mayor es la posibilidad de que permanezcan residuos de épocas anteriores y en este sentido cabe decir, que aun hoy tienden a aparecer algunos factores involutivos. Así, dado que los aspectos relacionados con el trabajo y su entorno, se desenvuelven sobre un medio enormemente vivo, a pesar de lo indicado subsisten algunos posicionamientos que intentan defender, que lo que sería conveniente en el terreno de la teoría y de la lógica aplicada a un momento concreto, parece no serlo tanto en la práctica en otro momento, al menos en toda su extensión.

En este sentido hoy en día, diversos elementos determinantes, derivados tanto de las condiciones en las que se desenvuelve el mercado del trabajo, como del de la producción en el plano internacional, pero también en el nacional, dentro de un marco globalizado, hacen que muchos de los aspectos relacionados con el tema que nos ocupa, tiendan a diluirse cuando no a obviarse, sobre la base de algunos planteamientos que se habían considerado ya superados. Estas circunstancias tienen como consecuencia, un claro repliegue de los valores sociales en diferentes puntos del planeta, particularmente los relacionados con la realización de un trabajo en condiciones dignas y con las protecciones que debe llevar aparejadas, que afectan asimismo directamente al entorno desarrollado próximo en el que creemos estar encuadrados. Así, por una parte aparecen diversos casos relacionados con los posicionamientos de determinados actores, con competencias directas en este terreno, que podrían definirse como de sometimiento a los condicionantes que, de forma coyuntural unas veces y otras estructural, establecen fundamentalmente los mercados, forzando a los trabajadores a

poner en cuestión su instinto consciente e individualizado de protección, supeditándolo a otras circunstancias, necesidades y/o intereses individuales y comunitarios, a los que de manera cierta unas veces y otras no tanto, parecen verse obligados a responder. Por otra parte, aún permanecen diversas prácticas inadecuadas, dado que están enraizadas en las costumbres y formas de actuar de los agentes productivos (Empresarios y Trabajadores) y forman parte de una especie de subcultura instalada muchos años atrás.

Estos planteamientos erróneos, desde los postulados mantenidos por organizaciones internacionales de reconocido prestigio, entre las que destacan la OIT, la OMS o la UE, recogidos y analizados de manera pormenorizada a lo largo de este trabajo, llevan a concluir en la evidencia, de que las perspectivas de progreso de una sociedad, no solo deben basarse en los objetivos alcanzados a lo largo de la historia, muchas veces de forma abrupta, sino en un mantenimiento constante de su afirmación y de avanzar sobre las metas ya alcanzadas, dado que siempre existe una posibilidad de retroceso. No obstante, llegados a este punto habría que establecer dos consideraciones:

1.2.1. Sobre la aplicación práctica de los criterios preventivos:

En aquellos entornos en los que la Ley ha marcado claramente los límites del marco Preventivo-Laboral, la realidad muestra que la verdadera fuerza que se deriva de las Normas preventivas y de las conclusiones de un informe o de un estudio técnico, es la de establecer criterios que evitarían que un hecho luctuoso se produzca. Por esta razón, si la persona (gestor o no) obviase su contenido una vez publicadas las Normas técnicas, o después de la emisión de un informe técnico, asumiría las responsabilidades administrativas y/o penales que se desprendiesen de no haberlo tenido en cuenta, con lo que, en la práctica, el elemento que fuerza el cumplimiento o no de las directrices "**Técnico-Preventivas**", está en relación directa con la gravedad de las consecuencias que estas responsabilidades llevan aparejadas y ello va a depender en gran medida de los criterios técnicos y del Ordenamiento Jurídico general de cada país.

1.2.2. Sobre la incidencia de factores evolutivos:

Con el paso del tiempo, la evolución de los criterios de producción y de competencia entre empresas y países, han hecho que a día de hoy afloren nuevas formas de

concebir el trabajo y la producción. Así, conceptos nuevos como los de “**Calidad**”, han hecho que las empresas tomen distintas iniciativas, dirigidas a llevar a cabo una gestión adecuada. En este contexto, tanto los accidentes de trabajo como las enfermedades profesionales, inciden claramente en la “**imagen de marca**” que tienen los clientes y por lo tanto en los beneficios y perjuicios tanto directos como indirectos de las empresas. A todo ello habría que añadir las pérdidas en el tejido productivo humano, que se convierten en cargas sociales, la responsabilidad derivada de la acción empresarial, la llamada “**Responsabilidad Social Corporativa**”, o la incidencia en la competitividad y en la productividad. Por estas y otras razones, las empresas han ido comprometiéndose con “**Sistemas de Gestión**”, que además de establecer procesos y procedimientos, encaminados a mejorar la calidad del producto y la forma en que se ese producto se desarrolla, afrontan la implantación de criterios Preventivo-Laborales y de supervisión.

Todos estos aspectos, que han sido analizados en profundidad en el capítulo 12, son en muchas ocasiones difíciles de cuantificar aplicando principios matemáticos, estadísticos o economicistas, a la vista sólo de unos resultados inmediatos, pero tienen además una correspondencia clara en la cuenta de resultados de las empresas a corto, medio y largo plazo en particular y en su desarrollo económico en general, al tiempo que en el ambiente y en la calidad social de un país y en la imagen que proyecta en el interior y particularmente en el exterior.

1.2.3. Sobre la evolución del entorno Preventivo-Laboral en España:

Nuestro país, dentro del proceso evolutivo sufrido por la Prevención de los Riesgos Laborales, puede considerarse como uno de los países pioneros. Así y tal como ha quedado recogido en el capítulo 3, en el primer periodo de la evolución seguida por nuestro país en este terreno, cuyo inicio podría establecerse en la promulgación de la Ley “*Dato*” en el año 1900, España paso de tener una cierta conciencia, en cuanto a la necesidad de dar una solución a lo que dio en denominarse la “**Cuestión Social**”, a establecer diferentes mecanismos e instituciones que, desde la creación de la “*Comisión de Reformas Sociales*” en el año 1883, trataron primero de poner las bases de una nueva visión del entorno Preventivo-Laboral y después de articular su tratamiento. Asimismo en el terreno de los compromisos internacionales y tal como se ha analizado en profundidad en el capítulo 4, durante este periodo nuestro país ha ido asumiendo un

conjunto de compromisos, tanto con la OIT o la OMS, como con el entorno europeo en el que nos encontramos integrados.

No obstante, este recorrido se ha llevado a cabo a través de distintas fases muy diferenciadas, y ha estado condicionado por las especiales circunstancias de nuestro devenir histórico y por las múltiples coyunturas políticas que lo han acompañado, lo que provocó que, en muchas ocasiones, su implantación social fuera más formal que real. Así, diversas circunstancias llevaron a que la integración en el ámbito laboral, salvo en ciertos sectores de especial riesgo y en otros casos puntuales aunque de posible relevancia, no fuese todo lo extensa que sería deseable, por lo que, a pesar del esfuerzo constructivo de los Órganos reguladores, la actividad preventiva fue derivando fundamentalmente, en muchos casos y salvo en actividades industriales específicas, hacia actuaciones que podrían denominarse "*a demanda*".

Una prueba de ello podría extraerse del hecho, de que en tanto nuestro país, tal como ha quedado recogido en el punto 2.1 del capítulo 4, se ha encontrado a la cabeza y en posición muy destacada respecto al resto de los países, en cuanto al número de convenios de la OIT ratificados, nuestras cifras de siniestralidad laboral han estado siempre y continúan estando muy por encima de la media europea, es más, durante muchos años hemos encabezado los niveles estadísticos de siniestralidad en este entorno, como se desprende de los contenidos del punto 2.7.1 del capítulo 12, situación que continua hoy presente pese a haber realizado un enorme esfuerzo normativo.

2. Sobre el actual marco Preventivo-Laboral de nuestro país:

La antesala del periodo en el que hoy nos encontramos, que comienza con la promulgación de la Constitución Española del año 1978, que recoge en su artículo 40.2 el mandato de "*...velar por la Seguridad y la Higiene en el Trabajo...*", fue el soporte de nuestra posterior incorporación a un ámbito como el europeo. No obstante, nuestro país ya contaba con unas estructuras muy desarrolladas, que fueron evolucionando a lo largo de los años previos al periodo constitucional, a las que por su importancia se les ha dedicado el capítulo 3. Así, al inicio de esta nueva etapa, que comienza en el año 1996 con la entrada en vigor de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, consecuencia de la Transposición de la Directiva 89/391/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, España pudo contar con una importante estructura tanto técnica como

operativa muy consolidada, sobre la que poder apoyar las grandes transformaciones que exigía nuestra incorporación a los estándares europeos.

El nuevo marco establecido por la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, analizado en el capítulo 5, en el que se desenvuelven actualmente los aspectos Preventivo-Laborales en nuestro país, ha exigido una transformación en profundidad tanto en el terreno legislativo como en el operativo, muy diferente al que inspiró la anterior Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo del año 1971, y más aún, en el de intentar la consolidación de una nueva “**Cultura Preventiva-Laboral**” en todos los niveles de nuestra sociedad. Por otra parte precisaba de una adecuación al nuevo entorno, marcado tanto por la Constitución como por los compromisos internacionales, así como de una ordenación y de una estructuración adaptada a los nuevos tiempos.

Esta nueva situación se ha articulado a través de una abundantísima labor legislativa, que ha ido desarrollando todos los terrenos relacionados con el ámbito que nos ocupa, a través de un nutrido conjunto de Leyes y Reales Decretos, así como de otro gran número de documentos, destinados unas veces a regular y otras a complementar y modificar los contenidos, con objeto de actualizarlos, modelarlos o modificarlos, de manera que no parece quedar ningún aspecto conocido del entorno Preventivo-Laboral, sin que, en mayor o menor medida, se encuentre afectado de una u otra manera por una Norma o por un Reglamento general o específico, lo que permite tener una gran solvencia en este campo al menos desde el punto de vista regulatorio. Todo ello se desprende específicamente de los contenidos del capítulo 6. Por otra parte cabe decir, que las referencias normativas han sido una constante a lo largo del presente trabajo, por lo que, para una mayor claridad, se han compilado en un apartado específico al inicio del presente trabajo.

No obstante debe indicarse, que éste es un campo enormemente dinámico, por lo que previsiblemente ésta labor normalizadora deberá continuarse en mayor o menor medida, con objeto de adaptar las técnicas, los procedimientos, los métodos, los entornos y los modelos de trabajo a los “**Criterios Preventivos**” de cada momento. Por otra parte, aún persisten diferentes aspectos sobre los que parece que sería necesario detenerse, dándoles unas veces un tratamiento más adecuado y otras una atención reguladora

más acorde con las necesidades que se plantean en la práctica. Alguno de estos aspectos, por su importancia, se recogen continuación.

2.1. Sobre la definición de trabajo:

La actual definición oficial, tal como ha quedado analizada en el punto 3.5 del capítulo 2, excluye de la consideración de trabajo aquellas actividades realizadas por cuenta propia, y por lo tanto de trabajadores autónomos así como de profesionales liberales, dado que, aunque la función que realizan lleve implícita la realización de un servicio a un tercero, no se ejecuta por cuenta ajena y no existe una relación de dependencia, por lo que se consideraría una actividad mercantil. Esta circunstancia podría llevar a la falsa conclusión de que, en estos supuestos, no sería de aplicación las normas de “*Prevención de Riesgos Laborales*”, al no ser considerados los actores afectados como trabajadores, algo que si se tomase al pie de la letra, desde el punto de vista Preventivo-Laboral no tendría sentido, de lo que se desprende la necesidad evidente de llevar a cabo una revisión de esta definición.

2.2. Sobre la definición de accidente de trabajo:

A día de hoy permanece vigente la definición legal de accidente de trabajo, desarrollada por la Ley “*Dato*” en el año 1900, y así se recoge en el artículo 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994. En esta definición destacan dos condicionantes esenciales: Que se produzca una lesión y que el trabajo se realice por cuenta ajena, lo que excluye no solo gran cantidad de accidentes originados en actividades laborales liberales o por cuenta propia, sino también aquellos hechos potencialmente lesivos que no se hayan materializado en la práctica.

Al margen de la lógica evolución que este concepto debería haber tenido a lo largo del tiempo cabe decir, que parece evidente la necesidad de su actualización, sobre la base de propuestas técnicas más amplias. Entre estas propuestas podría tomarse como referente la contenida en el libro “*Seguridad en el Trabajo*”, publicado por el INSHT, que define el accidente de trabajo como:

“...un suceso anormal, no querido ni deseado que se presenta de forma brusca e inesperada, aunque normalmente evitable, que interrumpe la normal continuidad del trabajo y puede causar lesión a las personas”.

Como puede observarse, esta definición incluyente garantiza un mayor y más amplio campo de actuación y es mucho más acorde con los criterios de gestión recogidos en el actual marco normativo, siempre a la vista de la enorme importancia de este concepto, sobre el que, lógicamente, pivota gran parte de la acción preventiva. Todo ello ha sido analizado en profundidad, en los puntos 1.3 del capítulo 3 y 3.2.3 del capítulo 10 del presente documento.

2.3. Sobre el tratamiento dado al cumplimiento normativo:

Un aspecto destacado y singular que se extrae de los contenidos de la Ley 54/2003, que desarrolló la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, es la necesidad de establecer mecanismos de implantación real de la acción preventiva en la empresa, impidiendo prácticas de cumplimiento normativo más nominales que efectivas, como la llamada “*prevención sobre papeles*”.

Es evidente que estas prácticas, que degradan el sistema, deben ser perseguibles y así queda recogido en esta Ley, que al mismo tiempo incrementa la actuación sancionadora para estos casos. Sin embargo, la falta de recursos no ha permitido establecer los mecanismos fiscalizadores necesarios que, en buena lógica, deberían ser competencia de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), a través del establecimiento de controles periódicos más estrictos, tanto de la elaboración por las empresas de Planes de Prevención realmente operativos, como de la realización cuando corresponda de las Auditorías Legales preceptivas. Una prueba de ello es que, en la actualidad, no es posible contar con un informe de referencia, que refleje el número de empresas que cumplen con estos requisitos.

Una acción coordinada y programada en este terreno, permitiría profundizar realmente en la implantación de una conciencia colectiva, basada en dos líneas de actuación complementarias, una dirigida a establecer controles reales y directos sobre las empresas en general y una segunda centrada específicamente en las grandes empresas, generadoras no solo de su propia actividad sino de otra derivada, a veces más importante, a través de empresas subcontratistas, colaboradoras, suministradoras, etc., de manera que la obligación de vigilancia y control que establece la Ley para las propias empresas, permitiría potenciar y hacer más efectivo el cumplimiento normativo, articulándolo de arriba hacia abajo, en “**cascada**”, algo que no ha sido hasta la fecha

suficientemente eficaz, debido en gran medida a la falta de medios para la puesta en marcha de los mecanismos fiscalizadores, a los que se ha hecho referencia con anterioridad.

2.4. Sobre el tratamiento dado a los recursos técnicos del sistema Preventivo-Laboral:

La evidente necesidad de nuestro país de contar con un cuerpo técnico en el que apoyarse, para el desarrollo de las directrices marcadas por la nueva normativa emanada de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, hizo que desde la Administración se llevaran a cabo múltiples iniciativas, que a lo largo del tiempo han intentado a cubrir esta necesidad.

Así, la disciplina relacionada directamente con la Medicina del Trabajo, que ya contaba con un número importante de Médicos y Enfermeros, con una acreditación de carácter universitario y con una dilatada experiencia, no precisó de grandes modificaciones adaptativas para incorporarse al nuevo sistema, máxime cuando ya se encontraban integrados en una organización oficial como era la OSME (*Organización de los Servicios Médicos de Empresa*), lo que permitió un desembarco suave en el nuevo contexto marcado por la Ley, pese a que, en un principio, el número de profesionales disponibles, dificultó alcanzar los objetivos marcados desde el Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud, complicación que en una u otra medida continúa manteniéndose.

Sin embargo, es en el terreno de las disciplinas técnicas no sanitarias, donde deben señalarse las mayores carencias. Así, en primer lugar y para tener una correcta visión del verdadero alcance del problema, debe tenerse en cuenta que es sobre estas disciplinas y por lo tanto sobre la cualificación de los profesionales que las practican, sobre las que se asientan la mayor parte de los criterios y de los dictámenes técnicos, que deben orientar las pautas preventivas y de gestión, configurándose como el referente principal en la toma de decisiones, por lo que de todo ello depende, en buena medida, la bondad del sistema y de los resultados obtenidos.

A la vista de los contenidos del punto 1.5.1 del capítulo 6, en primer lugar cabe decir, que no parece adecuado el tratamiento seguido para la cualificación de los Técnicos de Prevención, más concretamente en lo que se refiere al nivel "*Superior*", que es el que da

soporte a las tres grandes disciplinas preventivas no sanitarias: Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial y Ergonomía y Psicología, precisando particularmente en este caso de una formación, que integre todos los campos preventivos de manera más amplia, estructurada y profunda, que sea coherente con la función de primer nivel que desarrolla en el contexto Preventivo-Laboral. Debe tenerse en cuenta, tal como ha quedado recogido en el punto anteriormente mencionado, que es el grado técnico más alto de profesionalidad que contempla la Ley en este campo, acreditado por la propia Administración para este cometido, y por lo tanto se refiere a las personas que, con su "**Dictamen Técnico**", deben marcar las pautas preventivas que posteriormente deberían implantarse y de las que por lo tanto depende en gran parte la Salud de los Trabajadores, así como la seguridad de las propias empresas.

El problema es aún mayor, si se tiene en cuenta el marco en el que se desenvuelve la actividad preventiva de otro buen número de profesionales, debido a la indefinición, muchas veces expresa, que se ha dado desde la Administración a las funciones que les corresponden, en relación con los distintos campos de actuación y con su integración en el Sistema de Gestión de las empresas. Así, para llevar a cabo las labores de "**coordinación de actividades preventivas**", la persona o personas encargadas de realizar esta función en general y en particular para los "**Coordinadores de Seguridad**" en las obras de construcción, se les exigió en un principio contar al menos con una formación preventiva de nivel "**Intermedio**".

Debe tenerse en cuenta, que para la realización, en la práctica, de las labores que debe realizar el "**Coordinador de Actividades Empresariales**", éste no solo precisa de una formación técnica adecuada, sino que debe valorar "**Criterios Preventivos**", que están más en sintonía con las funciones del nivel "**Superior**" recogidas en el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), que con las del nivel "**Intermedio**". Por otra parte, en lo que se refiere a los "**Coordinadores de Seguridad**" en las obras de construcción, a los que se exige tener una titulación previa de Arquitecto, Arquitecto Técnico, Ingeniero o Ingeniero Técnico, la condición formativa en prevención se estableció en un momento, en el que se conseguía la acreditación de nivel "**Intermedio**" a través de un curso de 300 horas. No obstante a partir del año 2001, con la publicación del Real Decreto 1161/2001, de 26 de octubre, este nivel se alcanza a través de unos estudios de formación profesional de 2000 horas lectivas, por lo que cabe preguntarse si estos

titulados universitarios deberían, a partir de la publicación del citado Real Decreto, además, realizar estos estudios de formación profesional, lo que en principio parece carecer de toda lógica.

A todo ello debe añadirse, que ambos coordinadores no tienen un encaje en el instrumento esencial sobre el que se soporta el “**Sistema de Gestión Preventiva**”, es decir, en el Servicio de Prevención, dado que son figuras ajenas a este Servicio, de manera que las actuaciones pueden desembocar en duplicidades, contradicciones y/o en conflictos de competencias.

Por otra parte y en otros ámbitos puede contemplarse, como en distintas normas se abusa de la figura indefinida del “**Técnico Cualificado**”, sin concretar exactamente a que corresponde esta denominación ni como se alcanza esta cualificación. Esto ocurre tanto en la redacción de los Planes de Emergencia, para los que no se identifica el “**Técnico Competente**” que debe redactarlos, como en el caso de la elaboración de las Auditorías de Prevención de carácter legal (debe recordarse que tienen un carácter preceptivo), para cuya realización no se ha establecido un marco formativo adecuado y específico, para los “**Audidores Acreditados**” responsables de llevarlas a cabo, ni la manera en la que deben obtener sus credenciales.

Todo ello lleva a concluir, que el proceso de regulación llevado a cabo en este terreno por la Administración, podría catalogarse al menos como de precipitado, poco riguroso y confuso. Así, el estado de situación en el que se encuentra aún hoy en día, evidencia la necesidad de una fuerte reflexión, que partiendo de la definición y del establecimiento de las necesidades reales en todo su conjunto, facilite la adopción de soluciones normalizadoras definitivas, preferiblemente encabezadas con la creación de una titulación específica al máximo nivel académico, que integre las especialidades necesarias dentro de un campo tan amplio y a la vez tan definido, como es el de la “*Prevención de los Riesgos Laborales*”, al igual que se ha establecido para el resto de las disciplinas académicas, si bien es verdad que sería preciso afrontar al mismo tiempo una labor compleja pero necesaria, de integración de los actuales profesionales en el nuevo marco que se estableciese. Todo ello permitiría contar en adelante, con un “**Cuerpo Técnico**” básico de referencia perfectamente identificable y definido, con funciones tanto de apoyo a la gestión y de realización de informes, dictámenes y otros

documentos, como de investigación, formación, análisis e inspección en este campo, que precisan de una clara cualificación técnica.

2.5. Sobre la investigación en el área Preventiva-Laboral:

La enorme evolución a la que constantemente se encuentran sometidos los sistemas preventivos, derivada de continuas modificaciones no solo de las sustancias y elementos a utilizar y del entorno en general en el que se desarrolla la actividad, sino de los procedimientos y métodos de trabajo, hace que sea necesaria una particular atención centrada en el análisis, tanto sobre los nuevos riesgos como sobre la evolución sufrida por los ya existentes, de manera que puedan aplicarse nuevas técnicas preventivas dirigidas a su eliminación y/o a su control, así como sobre la manera en la que se aplican los sistemas de gestión y de control, entre otros muchos aspectos.

Sin embargo a lo largo del tiempo, parece que la acción preventiva se ha centrado más en el acontecer diario y en dar soluciones inmediatas, que en llevar a cabo una actuación más amplia, que defina y desarrolle acciones anticipativas centradas en la investigación y no solo reactivas, siendo esta una de las cuestiones que destaca el documento “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*”, tal como se cita en el punto 2.2.2.3 del capítulo 5, cuando recoge textualmente que:

“...no se ha utilizado para la definición de políticas de investigación con líneas de trabajo estratégicas y prioritarias”. Así como que “...la investigación sigue siendo una de las grandes debilidades del sistema preventivo...”

Todo ello pone en evidencia la necesidad de ampliar y fomentar los centros de investigación y los foros de encuentro y de debate, dentro de una programación general definida, y ahonda aún más en los aspectos recogidos en el punto anterior, referidos a la normalización y potenciación formativa de las disciplinas técnicas.

2.6. Sobre la planificación preventiva institucional:

Debe comenzarse indicando que, dentro del ámbito europeo con el que España se encuentra particularmente comprometida, se han llevado a cabo un número muy importante de iniciativas, unas veces de carácter preceptivo, a través de las Directivas de obligada Transposición al Ordenamiento Jurídico de los Estados miembros, y otras

de recomendación, como es el caso de los “*Programas de Acción*” o de las “*Estrategias Europeas*”, en cuyo análisis se han centrado los contenidos del capítulo 8. Todo ello ha tenido una enorme influencia en nuestro país, siendo la consecuencia más directa los diferentes “*Planes*” y “*Estrategias*” en este terreno, que se han definido desde las distintas Administraciones, que asimismo han quedado recogidas y analizadas en el capítulo 9.

De todo ello en primer lugar, entre los aspectos positivos de estas iniciativas, debe resaltarse el hecho en sí de su puesta en práctica y más concretamente el establecimiento de su continuidad a través de nuevas programaciones planificadas en el tiempo. Sin embargo del análisis pormenorizado que se incluye en el capítulo 9 del presente trabajo se extrae, que pese a haberse conseguido una disminución en los índices de incidencia de la accidentalidad del 24%, según los datos del EUROSTAT, superior a la media conseguida en los países de la Unión Europea que se situó en el 19%, la situación para España, tal como se recoge en el análisis de situación incluido en el punto 4 del citado capítulo, referido a la “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*”, continua siendo preocupante, con más de 500.000 accidentes al año con baja, más de 500 accidentes mortales y más de 17.000 partes notificados de enfermedades profesionales, por lo que el propio documento resalta la falta de efectividad en los resultados obtenidos, que atribuye a la dispersión e individualidad de las acciones llevadas a cabo, instando a los poderes públicos a impulsar:

“...políticas preventivas que orienten las actuaciones de una manera convergente y bajo los principios de participación, coordinación y eficacia”,

algo que ya se indicaba en la anterior “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2011*”, de lo que se desprende que las Políticas Públicas continúan precisando de una visión global, dirigida a generar una verdadera “**Cultura de la Prevención de los Riesgos Laborales**”, lo que asimismo ya quedó recogido en su momento en esta “*Estrategia*”, a la que se le ha dedicado el punto 3 dentro del mismo capítulo 9.

2.7. Sobre las particularidades del sistema que afectan a diferentes grupos o sectores laborales:

A la vista de los contenidos del capítulo 7, es evidente la evolución enormemente positiva que ha sufrido la Prevención de los Riesgos Laborales desde sus inicios, habiéndose incorporando al sistema la mayor parte de la actividad realizada por los distintos sectores de producción. No obstante cabe decir, que esta integración no se ha producido en la misma medida en todos los casos. Así, en tanto que sectores como el industrial o el de la construcción, han tenido una especial relevancia, otros como el agrícola o el pesquero continúan precisando de una acción más pormenorizada y adaptada a sus particularidades. Por otra parte, parece necesario incidir en la necesidad de llevar a cabo una mayor labor de especialización, que permita estar más en sintonía con la actividad desarrollada por cada empresa, particularmente en ciertos sectores específicos.

Un caso particularmente significativo, es el que se refiere al tratamiento dado a las actividades dependientes directamente de la Administración Pública, encontrándonos ante una situación claramente discriminatoria, que no parece justificarse en todos los casos. Así, tal como ha quedado recogido en el punto 7 del citado capítulo 7, en tanto que algunas situaciones excepcionales podrían responder a las particularidades propias del servicio que prestan los funcionarios, otras no parecen asentarse en unos fundamentos sólidos, y aun en estos casos de excepcionalidad, parecen haberse superado ampliamente sin argumentos suficientes lo establecido por la normativa general, introduciendo un número muy importante de limitaciones, que en algunos casos podrían catalogarse como de muy cuestionables.

Por último debe señalarse la situación en la que se encuentran los trabajadores del servicio del hogar familiar, que tradicionalmente han estado sometidos a una clara discriminación con respecto al resto de los sectores y no sólo desde el punto de vista legislativo, sino también y más aún en la práctica. Hoy en día, la normativa únicamente menciona la obligación del titular del hogar familiar, de cuidar que el trabajo de sus empleados se realice en las “*debidas condiciones de Seguridad e Higiene*”, y solo recoge que la deficiencia grave en el cumplimiento de estas obligaciones “...*será causa justa de dimisión del empleado*”, sin establecer ningún otro nivel de responsabilidad, lo que a todas luces deja a este colectivo desprotegido y a merced del empleador.

3. Sobre la gestión Preventiva-Laboral y los mecanismos de control:

Si bien a lo largo del tiempo, las empresas han ido desarrollando diferentes sistemas de planificación y control de sus actividades, en la búsqueda de una mayor viabilidad y de unos mejores resultados económicos, el afrontamiento de la gestión con criterios lógicos a través de sistemas normalizados, dirigidos a conseguir la mayor eficacia y eficiencia de la acción empresarial y basados en criterios de “**Calidad**” y en la “**Mejora Continua**”, es relativamente reciente. Así en un muy corto espacio de tiempo, se produjo una verdadera explosión en el diseño y puesta en práctica de diferentes modelos de gestión, que poco a poco han ido perfeccionando y modificando sus planteamientos.

La mayor parte de estos sistemas han ido confluyendo en un número muy reducido aceptados mayoritariamente, dentro de tres campos diferentes de actuación: “**Calidad**”, “**Prevención de Riesgos Laborales**” y “**Medio Ambiente**”, algunos de los cuales, los más aceptados, han sido analizados a lo largo del capítulo 11. De este análisis se extraen las siguientes puntualizaciones, en lo que se refiere a su aplicación en la práctica:

3.1. Sobre la aplicación conjunta de los Sistemas de Gestión:

Dado que las líneas maestras que deben definir la gestión de una entidad o empresa deben ser únicas, los sistemas adoptados en cada uno de estos campos deben converger de una forma integrada, que evite conflictos en el desarrollo de la gestión y por lo tanto disminuyan su eficacia. No obstante debe indicarse, que en tanto los sistemas de “**Calidad**” son de aplicación estrictamente voluntaria por las entidades o las empresas y lo mismo ocurre con los sistemas de “**Medio Ambiente**”, aunque en este último caso existe una legislación que debe cumplirse de forma obligatoria, en el caso de la “**Prevención de Riesgos Laborales**”, la obligación de contar con un Sistema de Gestión específico se encuentra establecida por Ley en nuestro país, por lo que si bien debe realizarse una acción integradora de los tres sistemas, en ningún caso se llevará a cabo mermando la eficacia de los procedimientos preventivos.

3.2. Sobre los conceptos de eficacia y eficiencia en la Gestión Preventiva y la asignación de recursos:

Las Normas de “**Prevención de Riesgos Laborales**” que deben constituir el núcleo de la Gestión Preventiva, establecidas sobre las bases preventivas que se recogen en el

capítulo 10, no deben considerarse en ningún momento como solo como un condicionante más que es necesario cumplir, de cara a estar en sintonía con la legislación vigente. Así, si se parte de la base de que los dos objetivos prioritarios de una empresa o entidad, son mantener su continuidad en el tiempo y obtener beneficios alcanzando la máxima eficacia y eficiencia, una buena gestión en el ámbito Preventivo-Laboral adquiere una importancia de primer orden, dado que en caso contrario ambos objetivos pueden verse seriamente comprometidos.

Por esta razón, tanto las pérdidas sociales como económicas y de imagen que se derivan de una mala gestión, todas ellas analizadas de forma pormenorizada en el capítulo 12 del presente documento, hacen que los recursos necesarios que deben ponerse a disposición, deban entenderse como una “**inversión**” de la que se desprende una alta rentabilidad, siempre que sean los necesarios y vayan unidos al establecimiento de controles, sobre cumplimiento real en la práctica de los objetivos a los que se dirigen. Por lo tanto, la idea de considerar la asignación de estos recursos solo como un “**gasto**” obligado, además de constituir un planteamiento erróneo, entre otros muchos aspectos daña la “**Cultura Preventiva**”, disminuye la eficacia de las medidas a aplicar, lo que pone en riesgo tanto la seguridad de los trabajadores como la estabilidad jurídica de la empresa y de sus dirigentes, incide negativamente en la cuenta de resultados y en definitiva merma la credibilidad de la empresa y del gestor.

3.3. Sobre el afrontamiento Institucional de los mecanismos de gestión:

Tal como ya ha quedado recogido con anterioridad, tanto dentro del entorno de la Unión Europea como en el de nuestro país, se han desarrollado multitud de proyectos, planes, programas y estrategias, en los que ha estado particularmente presente la necesidad de la mejora de la “**Gestión Preventiva**”. A todo ello se le ha dedicado un análisis pormenorizado en los capítulos 5, 6, 8, 10 y 11.

Por esta razón y a la vista de los resultados obtenidos, parece que sería necesario que los poderes públicos afrontasen las iniciativas en el terreno Preventivo-Laboral sobre “**Criterios de Gestión**”, para lo cual sería aconsejable que, desde la Administración, se asumiera el diseño y puesta en práctica de las políticas preventivas, tomando como referencia los mecanismos recogidos en la Norma ILO-OSH 2001 de la OIT, la única pensada para su aplicación tanto en el ámbito nacional, como en el de las diferentes

organizaciones. Todo ello al margen de que cada empresa o entidad privada, pudiera continuar adoptando el sistema de gestión que considera más apropiado, dado que ambos aspectos no son incompatibles.

3.4. Sobre los procedimientos de seguimiento y evaluación de la Gestión

Preventiva:

Tal como ha quedado recogido en el capítulo 12, en el plano técnico existen aspectos que precisan ser adaptados a las necesidades del control de la gestión, con objeto de poder contar con instrumentos y datos más uniformes, que permitan obtener una visión más adaptada la realidad, de manera que tanto la definición de las medidas de mejora como la planificación de objetivos, se realicen sobre unas bases lo más cercanas posibles al verdadero poder de acción del gestor. Este es el argumento principal por el que, en el punto 3.2.2.1 del citado capítulo, se ha llevado a cabo el estudio y el diseño de una nueva sistemática, a modo de aportación, dirigida al cálculo de un índice preventivo de gestión, al que se ha dado en denominar “*Índice de Riesgo Estimado*” (IR_e), que persigue contribuir tanto a dar respuesta a los inconvenientes recogidos en citado capítulo, como a sintonizar con la Resolución del Parlamento Europeo de 15 de diciembre de 2011, que se manifiesta en el mismo sentido.

3.5. Sobre los sistemas de control y el entorno jurídico en España:

La Prevención de los Riesgos Laborales en nuestro país se encuentra sometida a un completo sistema de control administrativo, en el que se han determinado las responsabilidades de las personas físicas, tanto las administrativas y civiles como las penales, así como las derivadas de los incumplimientos relacionados con las obligaciones contraídas con la Seguridad Social. En este marco y tal como se recoge en el capítulo 14, han quedado claramente definidas las responsabilidades del empresario en primer lugar y las de aquellos sujetos con capacidad directa en la toma de decisiones, en su calidad de administradores del servicio. Asimismo y unido a lo anterior, se han delimitado y definido las correspondientes a la empresa como entidad, en su papel de persona jurídica, apoyándose el sistema sobre dos pilares fundamentales: La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) y los tribunales de justicia.

3.5.1. Sobre la atención dada al papel que desempeña la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS):

La Inspección de Trabajo es el elemento central, sobre el pivota el control de la bondad del sistema de Prevención de los Riesgos Laborales. Sin embargo, tradicionalmente esta Institución ha acusado una importante falta de medios, tanto personales como técnicos, que ha dificultado notablemente su labor. Esta afirmación se apoya en el análisis comparativo de los recursos con los que cuenta nuestro país, en relación con los “*ratios*” (Nº de trabajadores/Inspector) recomendados tanto por la OIT, como por Unión Europea, tal como ha quedado recogido en el capítulo 13.

Todo ello se ha visto acentuado a partir de las exigencias del nuevo marco normativo, establecido a partir de la publicación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, cuya atención requiere tanto de un incremento notable en la acción inspectora, como de una mayor especialización. Por otra parte, la descentralización llevada a cabo en nuestro país, hace que actualmente la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS) deba responder a una doble dependencia, Central y de las Comunidades Autónomas, por lo que la falta de medios se hace más evidente y previsiblemente dificultará aún más su labor, si no se proveen los recursos apropiados y necesarios, que permitan tanto una correcta coordinación en los planes y programas que deben afrontarse, como una adecuada unidad de acción y de criterios, así como que permitan una mayor especialización en un área tan amplia y compleja.

Tanto a las cuestiones técnicas y administrativas como de organización, recientemente se les ha intentado dar solución con la publicación de la Ley 23/2015 de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a cuyos contenidos se ha dedicado el punto 3 del citado capítulo 13. Sin embargo, solo a la vista de la evolución de este nuevo contexto estructural y organizativo, podrá determinarse en qué medida se da respuesta a las deficiencias planteadas. No obstante, aún quedan importantes aspectos pendientes, que tienen que ver con la forma de afrontar la acción inspectora en los distintos sectores de actividad, cuyas particularidades han quedado recogidas asimismo en el capítulo 13.

3.5.2. Sobre el establecimiento de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral:

La creación en el año 2006 de esta figura, es una de las iniciativas más relevantes llevadas a cabo, en relación con los aspectos derivados de la responsabilidad penal en el área Preventiva-Laboral, habiéndose producido una clara intensificación a partir de su creación, tanto de los escritos de acusación, que se han incrementado por encima del 100%, como de las sentencias emitidas por los tribunales, que casi se han triplicado, como ha quedado recogido en el punto 4.1 del capítulo 14. Todo ello evidencia la necesidad de apoyar e impulsar la labor de “*Red Nacional de Fiscales de Siniestralidad Laboral*”, dotando a los Fiscales tanto de recursos tales, como de la posibilidad de poder contar con un peritaje especializado en los juicios por asuntos de siniestralidad laboral, algo que ha quedado recogido en las distintas memorias de la Fiscalía General del estado, lo que abunda aun más en planteamiento recogido en el punto 2.4 de estas conclusiones, referido a la cualificación de los recursos técnicos.

4. Observaciones finales:

Del estudio pormenorizado llevado a cabo en el presente trabajo se desprende, que la situación en la que hoy se encuentra la Prevención de los Riesgos Laborales en general, es el resultado de una evolución en el tiempo, que ha alcanzado unos resultados muy positivos en grandes áreas del planeta, particularmente a partir de la fundación de la OIT en el año 1919 y más tarde de la OMS, que comenzó su andadura en el año 1948, a partir de lo cual se han seguido creando otros muchos organismos de carácter público y privado, que han tenido una enorme repercusión y relevancia en este campo y a los que se ha hecho referencia en distintos puntos del presente trabajo.

Todo ello ha provocado, que hoy en día se cuente tanto con un importante núcleo de estudios y referencias normativas, que abarcan todos los campos relacionados con los aspectos Preventivo-Laborales, como de foros e Instituciones destinadas a articularlo. No obstante, el carácter de voluntariedad, que para los Estados tiene la asunción de las directrices marcadas por estos organismos, hace que existan grandes diferencias entre los países que son difíciles de eliminar, particularmente entre los desarrollados y los menos desarrollados, que tienen que ver tanto con los sistemas de gobierno como con

la voluntad política sus los regidores, así como con la influencia de los mercados y con los efectos no deseados de una economía global en la que nos encontramos inmersos.

En todo este contexto y en lo que se refiere a nuestro país puede afirmarse, que España cuenta con un marco Preventivo-Laboral homologable al resto de los países desarrollados y perfectamente dotado de los instrumentos legales necesarios, así como de buen número de profesionales acreditados. Sin embargo en el mejor de los casos podría decirse, que los resultados obtenidos por nuestro sistema, tradicionalmente no han sido todo lo positivos que cabría esperar, en cuanto a la reducción de la siniestralidad laboral se refiere, máxime si se realiza una comparativa con el resto de los países europeos, lo que solo puede deberse, a deficiencias operativas de los mecanismos que deberían hacer posible una implantación satisfactoria, por lo que parece que es en este terreno sobre el que deberían llevarse a cabo los mayores esfuerzos, unidos al establecimiento de unos medios y de unos recursos necesarios y apropiados, y sobre todo suficientes, que es donde se aprecian las mayores carencias, todo ello asentado sobre unos criterios de "**Calidad**" integrados en la "**Gestión**" a todos los niveles. Un aspecto significativo relacionado con los sistemas de control, es el que se refiere a la falta de datos sobre el número de empresas que han implantado un sistema de gestión, debe recordarse que es obligatorio, ni de aquellas obligadas a someterse a auditorías periódicas que han cumplido con este requisito.

Por último solo quisiera manifestar, que en la confección del presente trabajo se ha perseguido en todo momento, que de sus contenidos se desprendan aportaciones que pudieran ser consideradas de utilidad. Circunstancia ésta que solo el lector puede valorar.

- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.

A continuación se relacionan las publicaciones y documentos que han sido analizados o consultados, han servido de referencia o han sido citados a lo largo de la elaboración del presente trabajo.

BIBLIOGRAFÍA

- 1- Adam Smith: "*An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*". Coverdesignby JMH Corporation, Indianapolis. Printed & boundby Rose Printing Company, Inc., Talhthassee, Florid. ISBN o-86597-oo6-8 (pbk.: v. 1)[33o.15 3] AACR2 ISBN o-86597-oo7-6 (pbk.: v. 2) ISBN o-86597-oo8-4 (pbk.: set).
(http://files.libertyfund.org/files/220/0141-02_Bk.pdf).
- 2- Alfred Marshall: "*Principios de economía*". Editorial: SINTESIS. ISBN: 9788497563505.
- 3- Aristoteles: "*Aristóteles Política*". Editorial: S.L.U. ESPASA LIBROS. ISBN: 9788467036640.
- 4- Bernardo Ramazzini: "*De Morbis Artificum Diatriba*". Edición Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Asociación Instituto Técnico de Prevención (ITP). ISBN: 978-84-7425-806-6.
- 5- Claude-Henri de Rouvroy, Conde de Saint-Simon: "*El nuevo cristianismo*". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1981. 19 cm. XVII, 82 p., 1. ISBN: 84-259-0655-5.
- 6- Cristóbal González Román; Francisco Rodríguez Neila: "*El trabajo en la Hispania romana*". Editorial: SILEX EDICIONES. ISBN: 9788477370833.
- 7- David Colander: "*The Making of an Economist, Redux*". Princeton University Press. ISBN-10: 0691138516 - ISBN-13: 978-0691138510.
- 8- David Ricardo: "*Principios de economía política y tributación*". Editorial Pirámide. ISBN: 9788436817744.
- 9- Digesto: Obra jurídica publicada en el año 533 d. C. por el emperador bizantino Justiniano I.
(<http://webu2.upmf-grenoble.fr/Haiti/Cours/Ak/Corpus/digest.htm>).

- 10-** Elena Conde Guerri: “*La sociedad romana en Séneca*”: EDITUM, 1979- Murcia. ISBN-13 (15) 978-84-6001-496-6.
- 11-** Émile Durkheim: “*La División Social del Trabajo*”. Editorial: AKAL. ISBN: 9788476002292.
- 12-** Federico Durán López: “*Informe sobre Riesgos Laborales y su prevención: La Seguridad y Salud en el Trabajo en España*”. Secretaría General Técnica, Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Primera edición mayo de 2001. ISBN: 84-7471-127-4.
- 13-** Francis Fukuyama: “*El fin de la historia y el último hombre*”. Editorial: PLANETA. ISBN: 9788432059544.
- 14-** Francisco Javier Tirado Suárez: “*Ley ordenadora del seguro privado: exposición y crítica*”. Servicio de publicaciones de la Universidad de Sevilla-1984- I.B.S.N.:84-7405-301-3.
- 15-** François María Charles Fourier: “*Théorie des quatre mouvements et des destinées générales*”. Edité et introduit par Simone Debout. ISBN: 978-2-84066-359-1.
- 16-** François María Charles Fourier: “*Le nouveau monde industriel et sociétaire*”. Éditeur: FLAMMARION (31/12/1973). ISBN: 208061004X .
- 17-** François María Charles Fourier: “*La fausse industrie, morcelée, répugnante, mensongère et l'antidote, l'industrie naturelle combinée, attrayante, véridique donnant quadruple produit et perfection extrême en toute qualité*”. Editeur: Les Presses du réel (15 octobre 2013). ISBN-10: 2840666316. ISBN-13: 978-2840666318.
- 18-** Friedrich August von Hayek: “*Camino de servidumbre*”. Editorial: Alianza Editorial. ISBN: 9788420636061.
- 19-** Fundación de los Ferrocarriles Españoles: “*Ley de 23 de Noviembre de 1877 sobre la policía de los ferrocarriles y reglamento para su ejecución*”. El ejemplar consultado se encuentra localizado en la página del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte:
(<http://bvvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=449751>).

- 20- Ignacio Ruiz Rodríguez (Coordinador y autor) y siete autores más: “*Nuevas Perspectivas sobre la Prevención de Riesgos Laborales- Aplicación Práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real Decreto 39/97*”. Editorial DYKINSON. Madrid, 2004. ISBN: 84-9772-520-4.
- 21- Jean-Baptiste Say: “*Tratado de economía política*”. 16- Editorial: S.L. Fondo de Cultura Económica de España. ISBN: 9789681662783.
- 22- Jean-Jacques Rousseau: “*El contrato social o los principios del derecho político*”. Editorial: TECNOS. ISBN: 9788430945771.
- 23- Jeremy Bentham. “*Los principios de la moral y la legislación*” Buenos Aires: Editorial: Claridad. (2008). ISBN: 9789506202330.
- 24- John Locke: “*An Essay Concerning Human Understanding*”. Editor: Great Books in Philosophy (1 de diciembre de 1995). 16- Colección: Great Books in Philosophy. ISBN-10: 0879759178. ISBN-13: 978-0879759179.
- 25- John Locke: “*Two Treatises of Government 1689*”. Editor: Tantor Media, Inc; Edición: Unabridged library ed (28 de marzo de 2011). ISBN-10: 1452631425. ISBN-13: 978-1452631424.
- 26- John Maynard Keynes: “*Teoría general del empleo, el interés y el dinero*”. Editorial: S.L. Fondo de Cultura Económica de España. ISBN: 9789681668419.
- 27- Juan Antonio Bueno Delgado: “*La legislación religiosa en la compilación justiniana*”. Editorial DYKINSON (Madrid). ISBN: 978-84-9085-147-0.
- 28- Juan Carlos Rubio Romero. “*Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales. OSHAS 18.001 – Directrices OIT y otros modelos*”. Ediciones Díaz de Santos, S.A. ISBN: 84-7978-525-X.
- 29- Karl Heinrich Marx y Friedrich Engels: “*El Capital*” (Das Capital). Siglo XXI de España Editores, S. A. ISBN-DIGITAL: 978-84-323-1600-5 (O. C.).
- 30- Lucio Anneo Séneca: “*Epístolas morales a Lucilio*”. Traducción: Ismael Roca Meliá. Editorial Gredos. ISBN: 84-249-1033-8.

- 31- Marco Terencio Varrón: "*Rerum Rusticarum*". Publicada por la Junta de Andalucía. Consejería de Agricultura y Pesca. Secretaría General Técnica. Servicio de Publicaciones y Divulgación. Colección: El Arado y la Red. Traducción y comentarios: José Ignacio Cubero Salmerón. ISBN: 978-84-8474-283-8.
- 32- Marco Tulio Cicerón: "*Libro de los oficios con los diálogos de la vejez de la amistad, las paradojas y el sueños de Escipión*". Editorial: Imprenta Real. Fecha: 1788. (<http://www.libros.uchile.cl/91>).
- 33- María Ángeles Durán Heras: "*El trabajo no remunerado en la economía global*". 1ª ed. Bilbao: Fundación BBVA, 2012. 511 p. ; 24 cm, ISBN: 978-84-92937-26-4.
- 34- María Jesús Espuny Tomàs y Guillermo García González: "*Relaciones laborales y empleados del hogar. Reflexiones jurídicas*". Editorial DYKINSON. ISBN: 978-84-9031-911-6.
- 35- Maximilian Carl Emil Weber: "*La ética protestante y el espíritu del capitalismo*". Editorial: ALIANZA EDITORIAL. ISBN: 9788420669465.
- 36- Milton Friedman, Rose Friedman: "*Libertad de elegir: Hacia un nuevo liberalismo económico*". Editores: GRIJALBO. ISBN: 84-253-1271-X.
- 37- Omar Garfias Rojas. "*Medicina del Trabajo-Un Recorrido Histórico*". Editorial: PALIBRIO / AUTHOR SOLUTIONS. ISBN: 978-1-4633-7837-0.
- 38- Pedro R. Mondelo, Enrique Gregori Torada y Pedro Barrau Bombardó. "*Temas d'Ergonomía i Prevenció (Temas de Ergonomía y Prevención - TEP)) – Ergonomía 1 – Fundamentos*". Edicions Universitat Politècnica de Catalunya, SL. Barcelona – 1994. ISBN: 84-8301-481-5.
- 39- Pilar González-Conde: "*Sátira de los oficios*" (Contiene: Fragmento. Versión de José Miguel Serrano Delgado, Textos para la historia antigua de Egipto, Ed. Cátedra, Madrid 1993, pp. 221-224). Publicación: Alicante: Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, 2015.
URI (<http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmchq5v0>)
- 40- Richard Cantillon: "*Ensayo sobre la naturaleza del comercio en general*" (Reimpr. 1996). Editorial: S.L. Fondo de Cultura Económica de España. ISBN: 978968160080.

- 41- Thomas Hobbes: “*Leviatán*”. Editorial: LOSADA. ISBN: 9789500392532.
- 42- Thomas Humphrey Marshall, Tom Bottomore: “*Ciudadanía y clase social*”. Ciencias Sociales – Alianza Editorial. ISBN: 9788420629131.
- 43- Thomas Robert Malthus: “*Ensayo sobre el principio de la población*”. Prólogo de Fernando Tudela. Fondo de Cultura Económica. ISBN: 9681654846.
- 44- Toribio Núñez: “*Ciencia Social según los principios de Bentham*”. Impresa en el año 1835 por orden del Gobierno. Madrid, Imprenta Real.
(<http://fama2.us.es/fde/ocr/2006/cienciaSocial.pdf>).
- 45- Saint-Simon MEMORIES III (1707-1710): Additions au journal de dangeau pdf. Editor: Gallimard. ISBN: 9782070110100.
- 46- Vicente Enrique Mazzafero: “*Medicina y Salud Pública*”. Editorial Eudeba. I.S.B.N: 9502310322.

FUENTES Y DOCUMENTOS DE REFERENCIA

Con objeto de no hacer demasiado exhaustiva esta relación, a continuación se han seleccionado los documentos considerados más significativos o de especial interés, de los contenidos en el cuerpo del presente trabajo, si bien los no incluidos han quedado particularmente identificados y referenciados a pie de página, correspondiendo al lugar y al momento en los que han sido citados.

Procedentes del entorno español:

- 1- “Novísima Recopilación de las Leyes de España, dividida en XII libros, en la que se reforma la Recopilación publicada por el Señor Don Felipe II en el año 1567, reimpressa últimamente en el de 1775, y se incorporan las pragmáticas, células, decretos, órdenes y resoluciones Reales, y otras providencias no recopiladas y expedidas hasta el de 1804.”: Libro III (del Rey y de su Casa Real y Corte) , título XIX (de la policía de la corte), Ley V (modo de formar los andamios en las obras públicas y privadas de la corte, para evitar las desgracias y muertes de operarios y orden de proceder los jueces en estos casos). Mandada formar por el Señor Don Carlos IV. Impresa en Madrid en el año 1805.
(<http://www.filosofia.org/cod/nvrec.htm>).

- 2- Código Sanitario del año 1822: Intento de proyecto de ley sanitaria promovido durante el trienio liberal (años 1820 a 1823), redactado por el Médico Francisco Fabra Soldevila (1778 - 1839) en colaboración con la Academia Médica Matritense. Citado en la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de Medidas Especiales en Materia de Salud Pública.
(<https://docs.google.com/document/d/1bOtl-x2J9ypO42g9WIXQP6dZFTda5VC8oGNWtoueYWU/edit?pli=1>).
- 3- Facsímil bajo el título: “*Qué es el Instituto Nacional de Previsión. Su origen. - Operaciones que realiza. - Disposiciones por que se rige. - El Seguro voluntario y el Seguro obligatorio de vejez. - Tarifa*”. Madrid, 1923. - Imprenta particular del Instituto Nacional de Previsión. - Calle de Sagasta, 6. (El ejemplar consultado es propiedad de la Universidad de Sevilla).
(<http://fama2.us.es/fde/ocr/2007/institutoNacionalDePrevisionQueEs.pdf>).
- 4- Denuncia efectuada por España al artículo 8.4.b de la Carta Social Europea de 1961, por el que se prohíbe el empleo femenino en trabajos subterráneos de minería y en cualesquiera otros que no sean adecuados para la mujer por su carácter peligroso, penoso e insalubre, que surtió efecto para España a partir del 5 de junio de 1991 (B.O.E. 10 mayo 1991).
- 5- Extracto de la Circular de la Fiscalía General del Estado numero 5/1965 de 1 de diciembre, citada en el Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales del año 1976– Sección Legislativa, pagina 397.
(https://www.boe.es/publicaciones/anuarios_derecho/anuario.php?id=P_1976_ANUARIO_DE_DERECHO_PENAL_Y_CIENCIAS_PENALES).
- 6- Norma Técnica de Prevención NTP 145/1986: Disposiciones legales referentes a Seguridad e Higiene en la Construcción. (INSHT, NIPO: 211-86-023-6).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/101a200/ntp_145.pdf).
- 7- Nota Técnica de Prevención NTP 144/1986: Disposiciones de la C.E.E. sobre seguridad e higiene en el trabajo y la página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Directivas, reglamentos y decisiones de la UE en materia de Prevención de Riesgos Laborales). (INSHT, NIPO: 211-86-023-6).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/101a200/ntp_144.pdf).
-

- 8-** Nota Técnica de Prevención NTP 244/1990: Criterios de valoración en Higiene Industrial. (INSHT, NIPO: 211 -90-011-7).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/201a300/ntp_244.pdf).
- 9-** Dictámenes del Consejo de Estado. Número de expediente: 3837/1996 (COMUNIDAD DE MADRID). Referencia: 3837/1996. Procedencia: COMUNIDAD DE MADRID. Asunto: Expediente s/aplicabilidad de la ITC "Labores subterráneas sostenimiento de obras" a las obras de ampliación del Metro. Fecha de Aprobación: 18/12/1997.
(<http://www.consejominas.org/archivos/docs/DictamenTunelesMetro.pdf>).
- 10-** Opúsculo de cuatro páginas publicado por primera vez en la colección "*Statistics in Focus*" de, Eurostat (Oficina Europea de Estadística, dependiente de la Comisión Europea) en el año 1997. Recogido del artículo "*La siniestralidad laboral española sigue siendo superior a la media europea. Pero tiende a converger*" publicado por D. Emilio Castejón Vilella, el día 2 Junio 2015 en Prevención Integral.
(<https://www.prevencionintegral.com/comunidad/blog/entre-sin-llamar/2015/06/02/siniestralidad-laboral-espanola-sigue-siendo-superior-media-europea>).
- 11-** Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo de 22 de julio de 1998, dictada en recurso de casación para la unificación de doctrina, interpretando el alcance del art. 120.3 de la Ley General de la Seguridad Social, en los casos de pluriempleo. (Fuente: The answer Company – Thomson Reuters (Asesoría & Empresa – Tu portal de actualidad).
(<http://www.asesoriayempresas.es/jurisprudencia/JURIDICO/76458/sentencia-ts-sala-4-de-22-de-julio-de-1998-pluriempleo-accidente-trabajo-responsabilidad>).
- 12-** Documento "*Plan de Acción sobre la Siniestralidad laboral*" (año 1998). Recogido en la página del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Folletos/Generales/Ficheros/Plan_Acci%C3%B3n_Siniestralidad_Laboral.pdf).
- 13-** Resultados de los trabajos del Grupo "*enfermedades profesionales*" y propuestas a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Grupo de Trabajo: Enfermedades Profesionales. Septiembre 1999.
(<https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/saludAmbLaboral/docs/CNSST.pdf>).

- 14-**Nota Técnica de Prevención del INSHT, NTP 716/2002: Convenios de la OIT relacionados con la Seguridad y la Salud en el Trabajo. (actualiza las siguientes NTP: 32/1982 y 172/1986).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/701a750/ntp_716.pdf).
- 15-**Propuestas de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales aprobadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. (14 de octubre de 2002).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Rev_INSH T/2003/23/documento.pdf).
- 16-**Texto incluido en discurso de investidura del candidato a la presidencia del gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero. Congreso de los Diputados, 15 de abril de 2004.
(<http://estaticos.elmundo.es/documentos/2004/04/15/discurso.pdf>).
- 17-**Plan de Actuación para la Mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Reducción de los Accidentes Laborales del año 2005.
(<http://www.istas.ccoo.es/descargas/PlanSyST.pdf>).
- 18-**Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (Sala Segunda) de 12 de enero de 2006. asunto C-132/04: «Incumplimiento de Estado – Política social – Protección de la Seguridad y de la Salud de los trabajadores – Directiva 89/391/CEE – Ámbito de aplicación – Personal no civil de las Administraciones Públicas – Fuerzas armadas y policía – Inclusión».
(http://www.elsindi.cat/pdf/salut_laboral/STJCE.pdf).
- 19-**Informe del sindicato CC.OO. sobre “*la Situación Laboral de Seguridad y Salud en el ámbito de las Centrales Nucleares*”, de 15 de marzo de 2006. (Ponencia para la mesa de diálogo sobre la evolución de la energía nuclear en España).
(<http://www.minetad.gob.es/energia/nuclear/mesa-dialogo/RegimenNormativo/B.%20Ponencias/PonenciaCCOO.pdf>).
- 20-**Documento sobre Salud Laboral “*Acuerdo de Criterios Básicos sobre la Organización de Recursos para desarrollar la Actividad Sanitaria de los Servicios de Prevención*”. 3ª edición. Año 2007. Ministerio de Sanidad y Consumo.
(<https://www.msssi.gob.es/ciudadanos/saludAmbLaboral/docs/criteriosBasicos.pdf>).
-

- 21-**Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012. (29 de junio de 2007).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Estrategia_Seguridad_Salud/Doc.Estrategia%20actualizado%202011%20ultima%20modificacion.pdf).
- 22-**Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias, de fecha 9 de septiembre del año 2007.
(http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Sala_de_comunicaciones/Noticias/2007/Adjunto_noticia_web_27092007.pdf).
- 23-**Guía Técnica de Aplicación: Reglamento de Seguridad Contra Incendios en los Establecimientos Industriales (Real Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre. Disposición adicional primera). Ministerio de Industria, Turismo y Comercio. Edición: Octubre de 2007.
(http://www.f2i2.net/Documentos/LSI/InstProtInc/GUIA_TECNICA_RSCI.pdf).
- 24-**Nota Técnica de Prevención NTP 818/2008: Norma Básica de Autoprotección. (INSHT, NIPO: 792-08-008-8).
(<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/786a820/818%20web.pdf>).
- 25-**Addenda al Protocolo Marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución las sentencias condenatorias, de fecha 4 de septiembre de 2008.
(https://www.fiscal.es/fiscal/PA_WebApp_SGNTJ_NFIS/descarga/91_ADDENDA_PROTOCOLO_delitoscontra_vida_trabajadores.pdf?idFile=ed04a601-1632-4493-a161-988484ff5a22).
- 26-**Documento: *"La prevención de riesgos profesionales: Una perspectiva empresarial"*, publicado por la Universidad de Huelva en el año 2009. Autor: José María Sarabia Alzaga. Catedrático de Organización de Empresas y Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales (Universidad de Cantabria). Fallecido en 2013.
(<http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/2331/b11514565.pdf?sequence=1>).
-

- 27-**Informe “*Sobre el balance de la integración de los trabajadores del Régimen Especial de Empleados del Hogar en el Sistema Especial para Empleados de Hogar en el Régimen General*” (Pacto de Toledo). Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaría de Estado de la Seguridad Social-2012.
(http://www1.seg-social.es/ActivaInternet/groups/public/documents/rev_imagen/rev_031448.pdf).
- 28-**Informe OSALAN Abril 2012, sobre “*Los fondos de compensación para personas afectadas por el amianto*”.
(http://www.osalan.euskadi.eus/contenidos/informacion/jt_120423_ponencias/es_jt120423/adjuntos/fondo_compensacion_es.pdf).
- 29-**“*Balance final de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012)*”, finalizado en abril de 2013. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, Secretaria de Estado de Empleo, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
(<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Instituto/Comision/GruposTrabajo/ficheros/Balance%20FINAL%20EESST.pdf>).
- 30-**Guía sobre el almacenamiento de productos químicos peligrosos en las empresas (publicada en 2014), Guía sobre documentación toxicológica: Fichas DLEP (Documentación Límites Exposición Profesional), actualizada periódicamente (para incluir en relación normativa)
(<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnextoid=e83012f25f641310VgnVCM1000008130110aRCRD&vgnnextchannel=9f164a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD#>).
- 31-**Documento: “*Inspección y control de seguridad y protección social - Programa 291A*”. Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Líneas fundamentales de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2014.
(<http://docplayer.es/39332798-Programa-291a-inspeccion-y-control-de-seguridad-y-proteccion-social.html>).
- 32-**Plan Estratégico del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) 2013-2017. (Diciembre de 2014, NIPO (en línea): 272-14-088-8).
(<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/GENERALIDAD/2013%20plan%20estrategico%20del%20instituto/Plan%20Estrategico.pdf>).

- 33**-Documento: “*Doctrina de la Fiscalía General del Estado: Recopilación de circulares, consultas e instrucciones 1883 – 2013*”. Editado por el Centro de Estudios Jurídicos. Ministerio de Justicia. Depósito legal: M-24684-2014.
(<http://lawcenter.es/w/file/download/64431>).
- 34**-Documento: “*Plan Integrado de Actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para 2015*”. Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social - Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
(<http://doczz.es/doc/1047126/plan-integrado-de-la-inspecci%C3%B3n-de-trabajo-para-el-a%C3%B1o>).
- 35**-Documento: “*Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2020*”. Abril 2015.
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ESTRATEGIA%20SST%2015_20.pdf).
- 36**-Criterio Técnico en Materia de Contratación Temporal CT 95/2015, de la Dirección General de la Inspección de Trabajo Y Seguridad Social, de fecha 8 de abril de 2015.
(http://www.empleo.gob.es/itss/ITSS/ITSS_Descargas/Atencion_ciudadano/Criterios_tecnicos/CT_95_Anejos.pdf).
- 37**-Punto 5 del documento sobre salud en el trabajo, publicado el día 28 abril del año 2015 por el sindicato UGT. “*los recortes atentan contra la democracia y la salud en el trabajo*”.
(http://www.ugt.es/Publicaciones/DIPTICO_SALUDTRABAJO_28abril_2015.pdf).
- 38**-Documento: “*Presentación de datos sobre siniestralidad en la pesca*”. I Encuentro Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo en el Sector Pesquero. Sevilla, CNMP, 26 de mayo de 2015, (Ministerio de Empleo y Seguridad Social-INSHT).
(<http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/ACT%20FORMA%20Y%20ACT/Doc%20jornadas/Sector%20Maritimo%20Pesquero%20I%20Encuentro/7-AunandoEsfuerzosMejorarSSTPesca-CEOE.pdf>).
- 39**-Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo. “*Plan de Acción 2015-2016*”. septiembre 2015.
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FICHAS%20DE%20PUBLICACIONES/EN%20CATALOGO/GENERALIDAD/Plan%20de%20accion%202015_2016%20ESST.pdf).

- 40-**Guía Técnica para la integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el Sistema General de Gestión de la empresa. Editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). (Noviembre 2015, ISBN: 978-84-7425-819-6).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Normativa/GuiasTecnicas/Ficheros/gu%C3%ADa_t%C3%A9cnica_integraci%C3%B3n.pdf).
- 41-**Plan Integrado de Actuación del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social para el año 2016.
(<http://www.ccelpa.org/wp-content/uploads/2016/09/PLAN-INTEGRADO-ITSS-2016.pdf>).
- 42-**Documento “*Prevención de Riesgos Laborales – Códigos Electrónicos*”. Edición actualizada a 25 de enero de 2016 del Boletín Oficial del Estado (BOE).
(www.boe.es/legislación/codigos/file:///D:/Descargas/BOE-037_Prevencion_de_riesgos_laborales.pdf).
- 43-**Guía sobre Límites de Exposición Profesional para Agentes Químicos en España 2017. Editada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT). (Febrero 2017, ISBN: 978-84-7425-823-3).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/LEP%20_VALORES%20 LIMITE/Valores%20limite/LEP%202017.pdf).
- 44-**Ponencia: “*La posición del ministerio fiscal en la tutela de los intereses de los trabajadores*”, presentada por el Magistrado del Tribunal Supremo y Fiscal General del Estado D. Cándido Conde-Pumpido Touron, en el curso bajo el título “*Protección Penal de los Derechos de los Trabajadores*”, celebrado en el Auditorio Príncipe Felipe de la ciudad de Oviedo, el 22 de noviembre del año 2004.
(<http://www.istas.ccoo.es/descargas/oviedo.pdf>).

Procedentes del entorno europeo:

- 45-**Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA) firmado en París el 18 de abril de 1951. Entrada en vigor: 23 de julio de 1952. Expiración: 23 de julio de 2002.
([https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados\(0397-0475\).pdf](https://www.boe.es/legislacion/enlaces/documentos/ue/Tratados(0397-0475).pdf)).

- 46-** Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM) de 25 de marzo de 1957.
(https://europa.eu/european-union/law/treaties_es).
- 47-** Decisión, del 9 de julio de 1957, del Consejo de ministros de la CECA (Comunidad Europea del Carbón y del Acero), relativa al mandato y al reglamento interno del Órgano permanente para la seguridad en las minas de hulla. (DOUE-X-1957-60001).
- 48-** Decisión de 11 de marzo de 1965 de los representantes de los gobiernos de los Estados miembros de las Comunidades Europeas, reunidos en el seno del Consejo especial de ministros, por la que se modifica la decisión de 9 de julio de 1957, relativa al mandato y al Reglamento interno del órgano permanente para la seguridad de la minas de hulla. (DOUE-X-1965-60009).
- 49-** Tratado de Bruselas - Tratado de Fusión - de 8 de abril de 1965. Entrada en vigor: 1 de julio de 1967.
(https://europa.eu/european-union/law/treaties_es).
- 50-** Carta Social Europea, hecha en Turín el 18 de octubre de 1961.
(<https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1980-13567>).
- 51-** Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 21 de enero de 1974, relativa a un Programa de Acción Social. apartado 6: "*Mejora de las condiciones de vida y de trabajo que permitan su armonización en el progreso*". (Diario Oficial N° C 013 de 12/02/1974).
- 52-** Decisión del Consejo, de 27 de junio de 1974, por la que se amplía la competencia del órgano permanente para la seguridad y la salubridad en las minas de hulla al conjunto de las industrias extractivas. (DOUE-L-1974-80098).
- 53-** Decisión 74/325/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974, relativa a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el lugar de trabajo.
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).

- 54-**Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas, de 29 de junio de 1978, relativa a un programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Higiene en el Trabajo (Primer Programa). Anexo. (DO C 165 de 11.7.1978).
- 55-**Resolución del Consejo, de 27 de febrero de 1984, relativa a un segundo Programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Salud en el lugar de Trabajo (DO C 67 de 8.3.1984).
- 56-**Acta Única Europea de 17 de febrero de 1986 (Luxemburgo) / 28 de febrero de 1986 (La Haya). Entrada en vigor: 1 de julio de 1987.
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).
- 57-**Comunicación de la Comisión sobre su programa en el ámbito de la Seguridad, la Higiene y la Salud en el Trabajo de 23 de octubre de 1987. (Tercer programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Salud en el lugar de Trabajo). (COM/87/520FINAL).
- 58-**Resolución del Consejo, de 21 de diciembre de 1987, relativa a la Seguridad, la Higiene y la Salud en los lugares de trabajo (88/C 28/01) (DO C 28 de 3.2.1988).
- 59-**Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores, adoptada en el año 1989.
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=uriserv%3Ac10107>).
- 60-**Documento: Commission of the European Communities: Occupational Exposure Limits. Criteria documents. Health and Safety series. EUR 14178, 14211, 14212, 14219, 14239, 14240, 14241, 14314, 14383, 15694, 15960, 15961, 15962, 16668 y 16866 (1992-1996). Luxemburgo.
- 61-**Conclusiones del Consejo, de 21 de diciembre de 1992, sobre la transposición y aplicación efectivas de la legislación comunitaria en el ámbito de los asuntos sociales. (DO C 49 de 19.2.1993, p. 6/7).
- 62-**Documento: *“Marco general de acción de la Comisión de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad, Higiene y Protección de la Salud en el Trabajo [1994- 2000]”*. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 19 de noviembre 1993. (COM(93) 560 final).
-

- 63-**Documento: European Commission: Occupational Exposure Limits. Recommendations of the Scientific Expert Group (1991-1992). Health and Safety series. EUR 15091 (1994). Luxemburgo.
- 64-**Tratado sobre la Unión Europea - Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).
- 65-**Resolución del Consejo, de 16 de junio de 1994, sobre el desarrollo de la cooperación administrativa para la aplicación y el cumplimiento de la legislación comunitaria en el mercado interior (DO C 179 de 1.7.1994, p. 1/3).
- 66-**La Política Social Europea-Un paso adelante para la Unión (Libro Blanco). Capítulo III (mejorar las condiciones de trabajo como parte de una Europa competitiva), apartado c (Promover la Seguridad e Higiene en el Trabajo), punto 18. (COM/94/333FINAL, de 27 de julio de 1994).
- 67-**Decisión de la Comisión 95/319/CE, de 12 de julio de 1995, por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. (DO L 188 de 9.8.1995, p. 11/13).
- 68-**Propuesta de Decisión del Consejo, presentada por la Comisión el 25 de julio de 1995 (fecha del documento 12/07/1995), por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de Seguridad y Salud, en el centro del trabajo (COM/95/282 FINAL - CNS 95/0155). (DO C 262 de 7.10.1995, p. 18/22).
- 69-**Documento: "*Población y condiciones sociales 3/1999/E/Nº 2*". Estadísticas Europeas sobre Enfermedades Profesionales "*Evaluación de los datos piloto de 1995*" Dr. Antti Karjalainen y Dr. Simo Virtanen. Eurostat Working Papers.
(<https://publications.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/776d4162-b92a-4c95-a020-6420469e87b6/language-es/format-PDF/source-31058023>).
- 70-**Resolución legislativa que contiene el dictamen del Parlamento Europeo sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo a fin de mejorar el nivel de seguridad en el centro de trabajo (COM(95)0282 - C4-0386/95 - 95/0155(CNS)) (Procedimiento de consulta). (DO C 166 de 10.6.1996, p. 172).

- 71-**Dictamen del Comité Económico y Social sobre: la comunicación de la Comisión sobre un programa comunitario de seguridad, higiene y salud en el trabajo (1996-2000), y la propuesta de Decisión del Consejo por la que se adopta un programa sobre medidas de carácter no legislativo, a fin de mejorar el nivel de Seguridad y Salud, en el centro de trabajo. (Cuarto programa de Acción de las Comunidades Europeas en materia de Seguridad y de Salud en el lugar de Trabajo). (DO C 39 de 12.2.1996, p. 26/29).
- 72-**Decisión del Consejo, por la que se adopta la propuesta modificada de la Comisión y adopta un programa comunitario (SAFE acciones de seguridad para Europa) para mejorar la seguridad, higiene y salud en el trabajo. Bruselas, 9 de enero de 1997 (COM (96) 652 final).
- 73-**Tratado de Amsterdam de 2 de octubre de 1997. Entrada en vigor: 1 de mayo de 1999. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).
- 74-**Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo del año 2000. Conclusiones de la Presidencia, punto 5. (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).
- 75-**Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Lisboa celebrado los días 23 y 24 de marzo del año 2000, punto 34. (http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_es.htm).
- 76-**Comunicación de la Comisión de 28 de junio de 2000 al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Publicada en el folleto de la Comisión "*Agenda de Política Social*" (Nº de catálogo KE-31-00-320-ES-C). (COM(2000) 379 Final).
- 77-**Resolución del Parlamento Europeo A5-0291/2000, sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Agenda de política social (COM(2000) 379 - C5-0508/2000 - 2000/2219(COS)).
- 78-**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos de la Comunidad y sobre la libre circulación de estos datos". (2000/C 51/13).
-

- 79**-Dictamen del Comité Económico y Social sobre la "*Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Agenda de Política Social*". (DO C 14 de 16.1.2001, p. 79/82).
- 80**-Agenda Social Europea, aprobada por el Consejo Europeo de Niza celebrado los días 7, 8 y 9 de diciembre del año 2000. Apartado I (por un mayor número y una mejor calidad de los puestos de trabajo), punto c. (DO C 157 de 30.5.2001).
- 81**-Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001. Entrada en vigor: 1 de febrero de 2003. (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).
- 82**-Políticas sociales y de empleo - Un marco para invertir en la calidad: Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones. Comisión de las Comunidades Europeas. Bruselas, 2 de junio de 2001. (COM/2001/0313 final).
- 83**-Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la Agenda de política social (COM(2000) 379 - C5-0508/2000 - 2000/2219(COS)). (DO C 197 de 12.7.2001, p. 180/183).
- 84**-Fomentar un marco europeo para la responsabilidad social de las empresas (Libro Verde). Apartado 2.1.2. (COM/2001/0366 final, de 18 de julio de 2001).
- 85**-Dictamen del Comité de las Regiones sobre la "Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Agenda de Política Social" (2001/C 144/16).
- 86**-Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la "Comunicación de la Comisión— Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo". (DO C 260 de 17.9.2001).
- 87**-Dictamen del Comité Económico y Social a raíz de la Solicitud de dictamen exploratorio de la Comisión Europea en previsión de la "Comunicación de la Comisión - Hacia una estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo". (2001/C 260/18).

- 88-**Comunicación de la Comisión: “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*”. Bruselas, 11.03.2002. (COM(2002) 118 final).
- 89-**Comunicación de la Comisión – “*Como adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*”. Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 11 de marzo de 2002. Apartado 3.2. (Reforzar la cultura de prevención), punto 3.2.1 (Educación, sensibilización, anticipación: Mejorar el conocimiento de los riesgos). (COM/2002/0118 final).
- 90-**Dictamen del Comité de las Regiones sobre: La “*Comunicación de la Comisión -Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*”, y la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en el trabajo a los trabajadores autónomos”. Punto 16. (2002/C 287/03).
- 91-**Dictamen del Comité Económico y Social sobre la “*Comunicación de la Comisión - Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006)*”. (2002/C 241/19).
- 92-**Resolución del Consejo de 3 de junio de 2002 sobre una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006). (DO C 161 de 5.7.2002, p. 1/4).
- 93-**Decisión 2003/C218/01 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, y por la que se derogan las Decisiones 74/325/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974 (relativa a la creación de un Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Protección de la Salud en el lugar de trabajo) y 74/326/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1974 (por la que se amplía la competencia del órgano permanente para la seguridad y la salubridad en las minas de hulla al conjunto de las industrias extractivas).
- 94-**Recomendación de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a la lista europea de enfermedades profesionales. (Diario Oficial N° L 238 de 25/09/2003, p. 0028 – 0034).
-

- 95-**Resolución del Parlamento Europeo sobre la Comunicación de la Comisión: Cómo adaptarse a los cambios en la sociedad y en el mundo del trabajo: Una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad (2002-2006). (COM(2002) 118 - C5-0261/2002 - 2002/2124(COS)). (DO C 300E de 11.12.2003, p. 290/296).
- 96-**Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la aplicación práctica de las disposiciones de las Directivas de Salud y Seguridad en el Trabajo 89/31(Directiva “Marco”), 89/654 (Lugares de trabajo), 89/655 (Equipos de trabajo), 89/656 (Equipos de protección individual), 90/269 (Manipulación manual de cargas) y 90/270 (Pantallas de visualización). Comisión de las Comunidades Europeas, Bruselas, 05.02.2004. (COM(2004) 62 final).
- 97-**Informe de la Comisión: 27º informe anual de actividades del comité consultivo de seguridad, higiene y protección de la salud en el trabajo 2002. Punto 2 (Actividades del año 2002). Bruselas, 05.08.2004. (COM(2004) 539 final).
- 98-**Dictamen del Comité de las Regiones sobre el programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO C 164 de 5.7.2005, p. 48).
- 99-**Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO C 255 de 14.10.2005, p. 67).
- 100-** Decisión Nº 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO L 315, 15.11.2006, p.1).
- 101-** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, bajo el título: “*Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)*”. Bruselas, 21.2.2007. (/COM/2007/0062 final *).
- 102-** Comisión de las Comunidades Europeas: Documento de trabajo de los servicios de la Comisión - Documento que acompaña a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité económico y social y al Comité de las Regiones – “*Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia Comunitaria de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 - Resumen de la evaluación de impacto*”. Bruselas, 21.2.2007. {COM(2007) 62 final} {SEC(2007) 214} {SEC(2007) 215} /* SEC/2007/0216 */.
-

- 103-** Resolución del Consejo de 25 de junio de 2007, sobre una nueva estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012). (2007/C 145/01).
- 104-** Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007. Entrada en vigor: 1 de diciembre de 2009.
(<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:31974D0325>).
- 105-** Protocolo N° 8, sobre el apartado 2 del artículo 6 del Tratado de la Unión Europea relativo a la adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. (Publicado en el DOUE N°. 306 de 17 de diciembre de 2007).
- 106-** Informe de la Comisión sobre la evaluación de la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo 2002-2006 -SEC(2007) 214.
- 107-** Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de enero de 2008, sobre la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012). (2007/2146(INI)) (2009/C 41 E/03).
- 108-** Decisión de la Comisión 2008/823/CE, de 22 de octubre de 2008, que modifica la Decisión 95/319/CE, por la que se crea un Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo. (DO L 288 de 30.10.2008, p. 5/6).
- 109-** Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema “Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)”. (2008/C 53/03).
- 110-** Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)”. (2008/C 224/21).
- 111-** Decisión N° 284/2010/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de marzo de 2010, por la que se modifica la Decisión n o 1672/2006/CE por la que se establece un programa comunitario para el empleo y la solidaridad social - Progress. (DO L 87 de 7.4.2010, p. 6/6).

- 112-** Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 30/03/2010. (DOUE-Z-2010-70003).
(<http://www.boe.es/buscar/doc.php?id=DOUE-Z-2010-70003>).
- 113-** Documento: European Commission - Communication from the Commission - Strategy for the effective implementation of the Charter of Fundamental Rights by the European Union. Brussels, 19.10.2010, Punto 3 (Annual report on the application of the charter). (COM(2010) 573 final).
- 114-** Comisión Europea: Documento de trabajo del personal de la Comisión .Revisión intermedia de la estrategia de la Unión Europea 2007-2012 sobre salud y seguridad en el trabajo. Bruselas, 27.4.2011. (SEC(2011) 547 final).
- 115-** Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2011, sobre la revisión intermedia de la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012). (2011/2147(INI)). (2013/C 168 E/14).
- 116-** Comisión Europea: Evaluación de la Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo de 2007-2012. Bruselas, 31.5.2013. (SWD(2013) 202 final).
- 117-** Comisión Europea. Empleo, asuntos sociales e inclusión. Consultas públicas y otras actividades de consulta. Título: Public consultation on the new EU occupational safety and health policy framework. Resultados de la consulta y próximas etapas. (Plazo de la consulta: Del 31/05/2013 al 26/08/2013)
(<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=es&catId=699&consultId=13&furtherConsult=yes>).
- 118-** Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo: Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre la Estrategia Europea de Salud y Seguridad en el Trabajo (2013/2685(RSP)). (2016/C 093/24).
- 119-** Documento: “*Resumen ejecutivo – Estimación del coste de los accidentes y los problemas de salud relacionados con el trabajo*”. Basado en información de Marjolein de Weerd (TNO), Rory Tierney (Matrix), Birgit van DuurenStuurman (TNO), Evelina Bertranou (Matrix). Gestión de proyectos: Xabier Irastorza, Dietmar Elsler (EU-OSHA). Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, 2013. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2013. ISBN: 978-92-9240-245-7. DOI: 10.2802/82279.

- 120-** Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico Social Europeo y al Comité de las Regiones, relativa a un “*marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020*”. Pags.2 y 3. Bruselas, 6.6.2014. COM(2014) 332 final.
- 121-** Consejo de la Unión Europea. Marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020: Adaptación a nuevos retos - Adopción del proyecto de conclusiones del Consejo. Bruselas, 27 de febrero de 2015. (SOC 98 EMPL 46).
- 122-** Consejo de la Unión Europea: Resultados de la Reunión del Consejo 3374^a, sesión del Consejo Empleo, Política Social, Sanidad y Consumo. Bruselas 9 de marzo el año 2015. Conclusiones del Consejo. 6974/15. (Acta de la reunión, pagina 5). (OR. En). PRESSE 19. PR CO 11.
(http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/epsco/2015/03/st06974_en15_pdf/).
- 123-** Parlamento Europeo. Documento de sesión A8-0312/2015 de 26.10.2015: Informe sobre el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020. (2015/2107(INI)).
- 124-** Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2015, sobre el marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020. (2015/2107(INI)).
- 125-** Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones relativa a un marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo (2014-2020). (COM(2014) 332 final). (2015/C 230/13).
- 126-** Dictamen del Comité de las Regiones Europeo — Un marco estratégico de la Unión Europea en materia de salud y seguridad en el trabajo 2014-2020. (2015/C 140/04).

Procedentes de la OIT:

- 127-** Constitución de la OIT: Parte XIII del Tratado de Paz de Versalles firmado el 28 de junio de 1919.
(<http://www.dipublico.org/1729/tratado-de-paz-de-versalles-1919-en-espanol/>).

- 128-** Modificaciones del texto constitucional original de la OIT del año 1919. Fuente: OIT-NORMLEX – (Information System on International Labour Standards). Constitución de la OIT. Último apartado (Enmiendas a la Constitución).
(http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:2453907:NO)
- 129-** Declaración de Filadelfia de 1944 (Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo): Anexo al documento de Constitución de la OIT.
(http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:62:0::NO::P62_LIST_ENTRIE_ID,P62_LANG_CODE:2453907,es#declaration).
- 130-** Declaración tripartita de principios sobre “*las empresas multinacionales y la política social*”, adoptada por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo en su 204.^a reunión (Ginebra, noviembre de 1977).
(<http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@dcomm/documents/normativeinstrument/kd00121es.pdf>).
- 131-** Informe presentado en el séptimo punto del orden del día, de la 66^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en el año 1980, bajo el título “*Informe VII (b): Enmienda de la lista de enfermedades profesionales anexa al Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964 (núm. 121)*”.
(http://staging.ilo.org/public/libdoc/ilo/1980/80B09_218_SPAN.pdf).
- 132-** Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su octogésima sexta reunión, Ginebra, 18 de junio de 1998.
(<http://www.ilo.org/declaration/thedeclaration/textdeclaration/lang--es/index.htm>).
- 133-** Informe a la OIT sobre un SGISO - Apéndice A. Estándares, Documentos de Orientación y Códigos de Prácticas Analizados - (Junio de 1999. (IOHA Report to ILO on an International OHSMS - Appendix A.)
IOHA. (http://158.132.155.107/posh97/private/SafetyManagement/app_a.htm).
- 134-** Registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales y lista de la OIT relativa a las enfermedades profesionales. 90^a reunión, junio de 2002, Quinto punto del orden del día.
(<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm>).
-

- 135-** Trabajo decente (Decent work): Conferencia N°. 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, (Concepts, models and indicators), documento de trabajo N°. 139 del Instituto Internacional de Estudios Laborales. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), núm. 2).
(http://www.laisumedu.org/DESIN_lbarra/salon/si2/td-03.pdf).
- 136-** “*Trabajo decente. Concepto e indicadores*”: Dharam GHAI: Ex Director del Instituto de Investigaciones de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social. Revista Internacional del Trabajo, vol. 122 (2003), No. 2. OIT (Ginebra 2003).
(<http://www.ilo.org/public/spanish/revue/sommaire/122-2.htm>).
- 137-** Oficina Internacional del Trabajo (OIT). “*Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo*”. Conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en su 91ª reunión, 2003. Primera edición 2004.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/policy/wcms_154865.pdf).
- 138-** Manual sobre procedimientos en materia de convenios y recomendaciones internacionales del trabajo. Departamento de Normas Internacionales del Trabajo Oficina Internacional del Trabajo Ginebra Rev. 2006.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087793.pdf).
- 139-** Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa. Adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima séptima reunión, Ginebra, 10 de junio de 2008.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/genericdocument/wcms_371206.pdf).
- 140-** Documento: “*Lista de enfermedades profesionales de la OIT (revisada en 2010)*”. Conferencia Internacional de Trabajo. Consejo de Administración de la OIT. Reunión 307ª. Recomendación 194 sobre la lista de enfermedades profesionales y el registro y notificación de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales.
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---safework/documents/publication/wcms_150327.pdf).
-

- 141-** Oficina Internacional del Trabajo. Consejo de Administración 317ª reunión, Ginebra, 6-28 de marzo de 2013. GB.317/POL/3. Sección de Formulación de Políticas. Segmento de Empleo y Protección Social. Tercer punto del orden del día: Prevención de enfermedades profesionales. Unidad autora: Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente (SafeWork).
(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_214427.pdf).
- 142-** Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Consejo de Administración. 320ª Reunión. Ginebra, 13-27 de marzo de 2014. Sección Institucional. Decimocuarto punto del orden del día. Informe del Director General (Cuarto informe complementario de 30 de enero de 2014): “*Novedades respecto del acuerdo entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Normalización (ISO), en particular en el ámbito de la Seguridad y Salud en el trabajo*”. (GB.320/INS/14/4).
(http://www.ilo.org/gb/GBSessions/GB320/ins/WCMS_235741/lang--es/index.htm).
- 143-** Documento: “*Propuestas de programa y presupuesto para 2016-2017 - Presentadas por el Director General*”. Oficina Internacional del Trabajo. Consejo de Administración: 323.ª reunión, Ginebra, 12-27 de marzo de 2015 GB.323/PFA/1 Sección de Programa, Presupuesto y Administración Segmento de Programa, Presupuesto y Administración PFA Fecha: 2 de febrero de 2015. Primer punto del Orden del Día.
(<http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc90/rep-v-1.htm>).
- 144-** Convenios, Recomendaciones y Protocolos de la OIT actualizados: (Ver punto 2.1.1 del capítulo 4 del presente documento).
(<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12020:0::NO:::>).
- 145-** La OIT en España: (<http://www.ilo.org/madrid/oit-en-esp%C3%B1a/lang--es/index.htm>)
- Acuerdo entre el Reino de España y la OIT referente al desarrollo de programas de cooperación técnica en países latinoamericanos y otros países en desarrollo, firmado en Ginebra el 19 de septiembre de 1979 y modificado mediante canje de notas de 27 de octubre y 7 de noviembre de 1986.

- Acuerdo entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España y la OIT en materia de Publicaciones, firmado en Madrid el 15 de abril de 2002.
 - Convenio de colaboración entre el Consejo Económico y Social de España y la OIT, firmado en Madrid el 25 de febrero de 1994.
 - Marco de asociación estratégica España-OIT 2011-2015, firmado en Ginebra el 24 de octubre de 2011.
- 146-** Enciclopedia de la OIT, recogida en el portal del INSHT:
(<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.1f1a3bc79ab34c578c2e8884060961ca/?vgnnextoid=a981ceffc39a5110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD&vgnnextchannel=9f164a7f8a651110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>).

Procedentes de la OMS:

- 147-** Constitución de la OMS adoptada por la Conferencia Sanitaria Internacional, en su reunión celebrada en Nueva York entre los días 19 de junio y 22 de julio del año 1946, que concluyó con su firma este último día por los representantes de 61 Estados, entrando en vigor el día 7 de abril de 1948.
(http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_sp.pdf).
- 148-** IV Asamblea Mundial de la OMS, celebrada del 7 al 25 mayo del año 1951, (WHA4- Acta Oficial 35), por cuyos acuerdos España entró a formar parte de esta organización día 28 de mayo del mismo año.
- 149-** Resolución de la 26ª Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA26.37. Entrada en vigor: 3 de febrero de 1977. (Reafirmación de la Constitución de la OMS de 7 de abril de 1948).
(<http://apps.who.int/iris/handle/10665/95310>).
- 150-** Resolución de la 29ª Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA29.38. Entrada en vigor: 20 de enero de 1984. (Reafirmación de la Constitución de la OMS de 7 de abril de 1948).
(<http://apps.who.int/iris/handle/10665/95340>).

- 151-** Resolución de la 39ª Asamblea Mundial de la Salud: Resolución WHA39.6. Entrada en vigor: 11 de julio de 1994. (Reafirmación de la Constitución de la OMS de 7 de abril de 1948).
(<http://apps.who.int/iris/handle/10665/200453>).
- 152-** Documento: “*Declaración sobre salud ocupacional para todos, aprobada en la segunda reunión de centros colaboradores de la OMS para la Salud Ocupacional*”. Beijín (China), 11-14 de octubre 1994. Organización Mundial de la Salud, Ginebra 1994 (WHO/OCH 94.1).
(http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/42109/1/951802071X_spa.pdf).
- 153-** Resolución de la 51ª Asamblea Mundial de la Salud celebrada del 11 al 16 de mayo de 1998: Resolución WHA51.23. (Reafirmación de la Constitución de la OMS de 7 de abril de 1948).
(<http://iris.paho.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/20979/doc320.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).
- 154-** OMS: 60ª Asamblea Mundial de la Salud (Resolución WHA60.26). Punto 12.13 del orden del día 23 de mayo de 2007, Comisión A, quinto informe. Salud de los trabajadores: Plan de acción mundial.
(http://www.who.int/nutrition/topics/WHA60.21_idd_sp.pdf?ua=1)
- 155-** Incorporación de España en el año 2010 al Comité Permanente para Europa de la Organización Mundial de la Salud (OMS) Aprobado en la LX reunión del Comité para la Región Europea de la OMS, celebrada en Moscú entre los días 13 y 16 de septiembre del año 2010.
(<http://www.agenciasinc.es/Noticias/Espana-ingresa-en-el-Comite-Permanente-para-Europa-de-la-OMS>)
- 156-** OMS Nota descriptiva N°389. Abril de 2014: Protección de la salud de los trabajadores.
(<http://www.who.int/mediacentre/factsheets/fs389/es/>).
- 157-** OMS: Nota descriptiva sobre Centros colaboradores.
(http://www.who.int/collaboratingcentres/WHOCC_Factsheet_2006_Spanish.pdf).
-

158- Documento: “*Entornos laborales saludables: fundamentos y modelo de la OMS: Contextualización, prácticas y literatura de apoyo*”. Organización Mundial de la Salud, 2010.

(http://www.who.int/occupational_health/evelyn_hwp_spanish.pdf).

159- OMS: documentos básicos. 48 edición 2014.

(<http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-sp.pdf>).

Procedentes de la ONU:

160- Resolución 995: “*Admisión de Nuevos Miembros en las Naciones Unidas*”, por la que se admite la entrada en la Organización de 16 nuevos países, entre ellos España. Asamblea General de la ONU celebrada el día 14 de diciembre de 1955 (décimo periodo de sesiones, de 20 de septiembre a 20 de diciembre de 1955).

([http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/995\(X\)&Lang=S&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/995(X)&Lang=S&Area=RESOLUTION)).

161- Resolución 39(I) de la Asamblea General de la ONU sobre la cuestión española. [GA Res. 39(I), Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante la primera parte de su primer período de sesiones, Quincuagésima nona reunión plenaria, 12 de diciembre de 1946, pp. 57-58].

(<http://www.derechoshumanos.net/memoriahistorica/1946-Resolucion-ONU.htm>).

162- Resolución 55/2, aprobada por la Asamblea General el 8 de septiembre de 2000 (publicada el 13 de septiembre del mismo año). Declaración del Milenio. Asamblea General de las Naciones Unidas. Quincuagésimo quinto período de sesiones (Tema 60. b del programa).

(<http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>).

163- Documento de la ONU sobre la Cumbre de Johannesburgo, sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD), también conocida como la “Cumbre para la Tierra”, celebrada entre los días 26 de agosto y 4 de septiembre de 2002 en Johannesburgo (África del Sur).

(<http://www.un.org/spanish/conferences/wssd/unced.html>).

164- Resolución 60/1, aprobada por la Asamblea General el 16 de octubre de 2005 (publicada el 13 de octubre del mismo año). Documento Final de la Cumbre Mundial.

Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo período de sesiones (Temas 46 y 120 del programa).

(http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf).

165- Resolución 65/1, aprobada por la Asamblea General el 22 de septiembre de 2010 (publicada el 19 de octubre de 2010). Cumplir la promesa: Unidos para lograr los Objetivo de Desarrollo del Milenio. Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo período de sesiones (Temas 13 y 115 del programa).

(<http://www.nacionesunidas.or.cr/dmdocuments/N1053734.pdf>).

166- Conferencia sobre desarrollo sostenible. Río de Janeiro (Brasil) 20 a 22 de junio de 2012. Tema 10, Documento final de la Conferencia “*El futuro que queremos*”. Publicado el día 19 de junio de 2012.

(https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_spanish.pdf.pdf).

167- Resolución 66/288, aprobada por la Asamblea General el 27 de julio de 2012 (publicada el 11 de septiembre de 2012). “*El Futuro que Queremos*”. Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo sexto período de sesiones (Tema 19 del programa).

(http://www.pnuma.org/sociedad_civil/documents/reunion2012/CIVIL%20SOCIETY%20PARTICIPATION/20120727%20Rio+20%20Documento%20El%20futuro%20que%20queremos.pdf).

168- Documento: “*La responsabilidad de las empresas de respetar los Derechos Humanos - Guía para la interpretación*”. Naciones Unidas. Derechos Humanos. Oficina del Alto Comisariado. Nueva York y Ginebra-2012. (HR/PUB/12/2).

(http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HR.PUB.12.2_sp.pdf).

169- Resolución 68/6, aprobada por la Asamblea General el 9 octubre 2013 (publicada el 28 de enero de 2014). Documento final del acto especial de seguimiento de la labor realizada para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo octavo período de sesiones (Temas 14 y 118 del programa).

(<http://www.un.org/es/ga/68/agenda/>).

170- Informe de síntesis del Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki-moon, sobre la agenda de desarrollo sostenible después de 2015 de 4 de diciembre de 2014: *“El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta”*, preparado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 68/6 de la Asamblea General. Sexagésimo noveno período de sesiones. Temas 13 a) y 115 del programa.

(http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/69/700&referer=http://www.un.org/en/documents/&Lang=S).

171- Resolución 69/244, aprobada por la Asamblea General el 29 de diciembre de 2014, sobre Organización de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo noveno período de sesiones (Temas 13. a y 115 del programa).

(<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/69/244>).

172- Resolución 69/244, aprobada por la Asamblea General el 29 de diciembre de 2014, sobre Organización de la cumbre de las Naciones Unidas para la aprobación de la agenda para el desarrollo después de 2015. Asamblea General de las Naciones Unidas. Sexagésimo noveno período de sesiones (Temas 13. a y 115 del programa).

(<http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>).

173- Resolución 70/1, aprobada por la Asamblea General el 25 setiembre 2015 (publicada el 21 de octubre de 2015). Transformar nuestro mundo: La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Asamblea General de las Naciones Unidas. Septuagésimo período de sesiones (Temas 15 y 116 del programa).

(<http://www.un.org/es/ga/70/agenda/>).

Documentos relacionados con los sistemas de gestión y la gestión preventiva:

174- Serie de Normas sobre Sistemas de Gestión de la Calidad, ISO 9000/2000. (Organización Internacional de Normalización-ISO)

175- Modelos “EFQM” de excelencia 2003, 2010 y 2013. (European Foundation for Quality Management-EFQM).

- 176-** Norma “*BS 7750*” (British Standards Institution), sobre “*Gestión Medioambiental*”, publicada en el año 1992 y posteriormente sustituida en el año 1996 por la norma “*ISO 14001*”.
- 177-** Normas de la serie “*ISO 14000*”. (Organización Internacional de Normalización-ISO).
- 178-** Reglamento Comunitario de Ecogestión y EcoAuditoría “*EMAS*” (**E**co-**M**anagement and **A**udit **S**cheme).
- 179-** Guía “*BS 8800:1996*”: “*Guide to occupational health and safety management systems*”. BSI (British Standards Institution).
- 180-** “*Estándar BSI OHSAS 18000*” (Norma de especificaciones para los Sistemas de Gestión de la SST) Serie de Normas sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y Salud Ocupacional: OHSAS 18.001:1999 y OHSAS 18001:2007.
- 181-** Nuevo proyecto de Norma Internacional “*ISO 45001:2016*”. Norma Internacional-DIS, (Draft International Standard).
(<http://www.aenor.es/aenor/normas/nueva45001/nueva-iso45001.asp>).
- 182-** Norma “*UNE 81900:1996 EX*” publicada el día 26 de junio del año 1996. CNT (Comité Técnico de Normalización) de AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación). Anulada por AENOR en el mes de junio del año 2004.
- 183-** Modelo de Gestión Du Pont (E. I. du Pont de Nemours and Co.). SEMS (DuPont de Nemours, Safety and Environmental Management Services), actualmente DuPont Safety Resources.
- 184-** Modelo de “*Control Total de Pérdidas de Frank E. Bird*”. Desarrollado por el ILCI de Georgia (EE.UU.) (*International Loss Control Institute*) en el año 1974.
- 185-** Modelo de “*Gestión NOSA 5 Estrellas*”. NOSA (*National Occupational Safety Association*), Entidad creada por el Gobierno de la República Sudafricana en el año 1951.

- 186-** Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) sobre Auditorías reglamentarias de sistemas de PRL.

(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/TextosOnline/Guias/Criterios/Criterios_auditorias.pdf).

Documentos procedentes de la Iglesia Católica:

- 187-** Epístola de San Pablo a los Tesalonicenses (2) 3:10.

(<http://www.msperu.org/biblia/1laPalabra/2th.htm>).

- 188-** Epístola de San Pablo a los Colosenses (3:18), (3:22 y 23) y (4:1).

(http://www.vicariadepastoral.org.mx/sagrada_escritura/biblia/nuevo_testamento/12_colosenses.htm).

- 189-** Regula Sancti Benedicti (La Regla de San Benito): También conocida como “La Santa Regla”, escrita por San Benito de Nursia hacia el año 540 d.C.

([http://www.lagatayelbuho.com/web/BIBLIOTECA/Recomendados/Benito%20de%](http://www.lagatayelbuho.com/web/BIBLIOTECA/Recomendados/Benito%20de%20)

- 190-** Suma Teológica (Summa Theologiae) I-II segunda parte: Obra inconclusa de Santo Tomas de Aquino. Siglo XIII.

(http://www.documentacatholicaomnia.eu/03d/1225-1274,_Thomas_Aquinas,_Summa_Theologiae,_ES.pdf).

- 191-** Bula “Divino Amore Communiti” (por amor divino a la comunidad), promulgada por el Papa Nicolás V el 18 de Junio de 1452.

- 192-** Encíclicas: Rerum Novarum, Quadragesimo Anno, Mater et Magistra, Pacem in Terris, Gaudium et Spes, Populorum Progressio, Laborem Exercens, Sollicitudo Rei Socialis, Centesimus Agnus, Caritas in Veritate.

(http://www.vicariadepastoral.org.mx/3_magisterio_pontificio/enciclicas_sociales.htm).

- 193-** Homilía del Papa Francisco en el transcurso de la misa celebrada el día 1 de mayo de 2013, en la capilla de la Domus Sanctae Marthae (en español: Casa de Santa Marta o Residencia de Santa Marta), edificio situado en la Ciudad del Vaticano, adyacente a la Basílica de San Pedro de Roma.

(<http://www.news.va/es/news/las-personas-son-menos-importantes-que-las-cosas-q>)

- 194-** Carta Encíclica “*Laudato Si*” del Papa Francisco, sobre “*El cuidado de la casa común*”, publicada el día 24 de mayo de 2015.
(http://w2.vatican.va/content/francesco/es/encyclicals/documents/papa-francesco_20150524_enciclica-laudato-si.html).

Otros documentos:

- 1- Código de Hammurabi: Recopilación de Leyes atribuido al Rey babilónico Hammurabi, que data de los años 1790 a 1750 a.C. Leyes 229, 230 y 231.
(<http://www.historiaclasica.com/2007/06/el-codigo-de-hammurabi-leyes-201-250.html>)
- 2- Ley de las XII Tablas (*lex duodecim tabularum o duodecim tabularum leges*): Conjunto de Normas de las que no se ha conservado documentación escrita pero que sin embargo se conocen por las distintas referencias hechas en sus textos por autores tales como “*De República*” de Cicerón, el “*Digesto*” de Justiniano, o la “*Instituta*” de Gayo.
(http://ermoquisbert.tripod.com/dr/12t/12t_texto.htm).
- 3- Trabajo: “*En torno a la servidumbre natural en Tomas de Aquino*”. F.- Universidad Panamericana. Héctor Velázquez Fernández. (Tópicos: Revista de Filosofía, ISSN 0188-6649, N°. 8 (1º SEMESTRE), 1995, págs. 69-91.
([file:///D:/Descargas/478-514-1-PB%20\(1\).pdf](file:///D:/Descargas/478-514-1-PB%20(1).pdf)).
- 4- Informe bajo el título “*Public Availability of Data on EU High Production Volume Chemicals*” del Institute for Health and Consumer Protection- European Chemicals Bureau. (European Communities 1999).
(<http://www.chemicalspolicy.net/downloads/DataAvailabilityEUHPV.pdf>).
- 5- Artículo: “*La teoría neoclásica ortodoxa sobre el funcionamiento del mercado de trabajo. El papel de los intermediarios*”. Autor: Julio César Neffa. Vº CONGRESO NACIONAL DE ESTUDIOS DEL TRABAJO /1-2 y 3 de agosto de 2001), realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires (Argentina).
(<http://www.aset.org.ar/congresos/5/aset/pdf/neffa.pdf>).

6- Trabajo: "*Fiscalidad y revueltas populares en Castilla y León durante el bienio progresista, 1854-1856*". Javier Moreno Lázaro, Profesor Titular de Historia e Instituciones Económicas. Departamento de Historia e Instituciones Económicas. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales. Universidad de Valladolid. HISTORIA AGRARIA. 31 • Diciembre 2003 • pp. 111-139 • © SEHA.

(file:///D:/Descargas/Dialnet-

FiscalidadYRevueltasPopularesEnCastillaYLeonDurant-813660%20(1).pdf).

7- Trabajo presentado por D. Francisco de los Cobos Arteaga (Universidad de Castilla-La Mancha) y D. Tomás Martínez Vara (Universidad Complutense de Madrid) bajo el título "*GRAN CLASE, TERCERA Y TRABAJADORES. SEGURIDAD Y CLASES EN EL FERROCARRIL ESPAÑOL DEL SIGLO XIX*", en el IV Congreso sobre la Historia Ferroviaria, celebrado en Málaga los días 20, 21 y 22 de septiembre del año 2006.

(<http://www.docutren.com/HistoriaFerroviaria/Malaga2006/pdf/III07.pdf>).

8- Tesis Doctoral "Orígenes y Fundamentos de la Prevención de Riesgos Laborales en España (1873-1907)". Autor: Guillermo García González - Universitat Autònoma de Barcelona - Facultat de Dret. Departament de Dret Públic i de Ciències Historicojurídiques. Directora de la Tesis: Dra. María Jesús Espuny Tomás. Bellaterra, septiembre 2007.

(<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/5232/ggg1de1.pdf?sequence=1>).

9- Artículo técnico: "*Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la S.S.*". Eugeni Feliu, Abogado – Jefe del departamento de Derecho de Seguridad Social MC Mutual. InfoPrevent Nº 94 de 30/VI/2009 (Boletín de información de Fundación Prevent).

(<http://www.fundacionprevent.com/app/webroot/news/infoprevencion/94/docs/articulo01.htm>).

10- Trabajo: "*La inspección de trabajo en Europa: Retos y logros en algunos países seleccionados aún en tiempos de crisis*". María Luz Vega Ruiz. Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra. Octubre 2009.

(http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/---lab_admin/documents/publication/wcms_119242.pdf).

11- Documento de opinión de CONFIA (CC.OO) de fecha 09 abril de 2010, bajo el título “*Real Decreto 337/2010, nuevo reglamento de los servicios de prevención: otra oportunidad perdida*”.

(<http://www.ccoo-servicios.es/fraternidad/html/17101.html>).

12- BenOSH (“*Benefits of Occupational Safety and Health*”): Informe sobre “*Coste socioeconómico de los accidentes de trabajo y la mala salud relacionada con el trabajo*” (“*Socio-economic costs of accidents at work and work-related ill health*”). Manuscript completed in November 2011.

(file:///D:/Descargas/BenOsh_Publication_DEF.pdf).

13- Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS): “*El rendimiento de la prevención: cálculo de los costes y beneficios de las inversiones en salud y seguridad en el trabajo en las empresas*” (“*The return on prevention: Calculating the costs and benefits of investments in occupational safety and health in companies*”). (Asociación Internacional de la Seguridad Social, Ginebra, 2011).

(file:///D:/Descargas/El%20rendimiento%20de%20la%20prevenci%C3%B3n%20de%20los%20costos%20y%20beneficios%20de%20las%20inversiones%20en%20la%20seguridad%20y%20salud.pdf).

14- Entrevista realizada a D. Juan Manuel de Oña Navarro, Fiscal de Sala Emérito Coordinador de Siniestralidad Laboral, en la revista Infoprevención Nº 101, de mayo de 2011, sobre “*La creación de la Fiscalía de Siniestralidad Laboral*”.

(<https://www.fundacionprevent.com/app/webroot/news/infoprevencion/101/docs/entrevista.htm>).

15- Informe Osalan Abril 2012, sobre “*Los fondos de compensación para personas afectadas por el amianto*”. Página 9. (Citando a Haller, J.S. 1988).

(http://www.osalan.euskadi.eus/s94-osa0010/es/contenidos/informacion/jt_120423_ponencias/eu_jt120423/adjuntos/ponencia_pilar_collantes_amianto.pdf).

16- Trabajo: “*Revisión histórica de la Salud Ocupacional y la Seguridad Industrial*”. Autor: Walter Lizandro Arias Gallegos Artículo. publicado por la Revista Cubana de Salud y Trabajo 2012;13(3):45-52. (Cita entre otros a Durand R. Historia universal. Arequipa: Faraday; 2005).

(http://bvs.sld.cu/revistas/rst/vol13_3_12/rst07312.htm).

- 17-** Trabajo: “*La Prevención de Riesgos Laborales en las FF.AA españolas*”, presentado por D. Felipe Neri Montero Dabouza. Seleccionado para el premio José Francisco de Querol y Lombardeo (premios Defensa 2013).
(http://www.portalcultura.mde.es/Galerias/actividades/fichero/2013_QUEROL_03_A_02.pdf).
- 18-** Tesis doctoral: “*El ejemplo de los oficios en los diálogos de Platón: Una vía de acceso a su filosofía*”. Autora: Catalina Aparicio Villalonga. Universitat de les Illes Balears. Departament de Filosofia i Treball Social. Facultat de Filosofia i Lletres. Abril, 2014.
(<http://www.tdx.cat/bitstream/handle/10803/283187/tcap1de1.pdf?sequence=1>).
- 19-** Artículo del Dr. Shojiro Yasui, publicado online el 22 Julio del año 2014 y recogido en la revista ERGA del INSHT N° 488 del año 2015, bajo el título “*New regulations for radiation protection for work involving radioactive fallout emitted by the TEPCO Fukushima Daiichi APP accident: Application expansión to recovery and reconstruction work*” (“*Nuevas normativas para la protección de las radiaciones en el trabajo relativas a radioactividad emitida por el accidente de TEPCO Fukushima Daiichi APP: Expansión de la aplicación para el trabajo de recuperación y reconstrucción*”).
(http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/PUBLICACIONES%20PERIODICAS/Erga%20Bibliografico/Capitulos/2015/ErgaB_488_2015.pdf).
- 20-** Trabajo bajo el título “*Inversión socialmente responsable: Criterios de valoración y análisis de ISR seguidos por los índices y agencias de análisis de sostenibilidad*”. Autoras: Elena Escrig Olmedo (Investigadora), M^a Ángeles Fernández Izquierdo (Catedrática) y M^a Jesús Muñoz Torres (Titular Universidad). Universitat Jaume I Departamento de Finanzas y Contabilidad. Campus del Riu Sec. Castellón (España). Recogido en “*Discover the world's research*” (Octubre 2014).
(https://www.researchgate.net/publication/242614641_INVERSION_SOCIALMENTE_RESPONSABLE_CRITERIOS_DE_VALORACION_Y_ANALISIS_DE_ISR_SEGUIDOS_POR_LOS_INDICES_Y_AGENCIAS_DE_ANALISIS_DE_SOSTENIBILIDAD).
- 21-** Trabajo “*La cobertura social de los trabajadores en el campo español durante la dictadura franquista*”, de Margarita Vilar Rodríguez (Profesora de la Faculta de de Economía e Empresa de la Universidad de A Coruña) y Jerònia Pons Pons (Doctora en Historia y Profesora Titular del Área de Conocimiento: Historia e Instituciones

Económicas de la Universidad de Sevilla.). Historia agraria: Revista de agricultura e historia rural, ISSN 1139-1472, Nº 66, 2015, págs. 177-210.

(file:///D:/Descargas/Dialnet-LaCoberturaSocialDeLosTrabajadoresEnElCampoEspañol-5336573.pdf).

22- Opúsculo de cuatro páginas publicado por primera vez en la colección “Statistics in Focus” de, EUROSTAT (Oficina Europea de Estadística, dependiente de la Comisión Europea) en el año 1997, recogido en el artículo “*La siniestralidad laboral española sigue siendo superior a la media europea. Pero tiende a converger*” publicado por D. Emilio Castejón Vilella, el día 2 Junio 2015 en Prevención Integral.

(<https://www.prevencionintegral.com/comunidad/blog/entre-sin-llamar/2015/06/02/siniestralidad-laboral-espanola-sigue-siendo-superior-media-europea>).

23- Guía de valores límite de la National Institute for Occupational Safety and Health/Occupational Safety and Health Administration - NIOSH/OSHA (Instituto Nacional para la Seguridad y Salud Ocupacional/Administración de Seguridad y Salud Ocupacional) – EE.UU. (año 2017).

PÁGINAS CONSULTADAS

- Páginas oficiales Españolas:

- Boletín Oficial del Estado - BOE:
(<https://www.boe.es/buscar/>).
- Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST):
(<http://www.insht.es/portal/site/Insht/menuitem.d22be8b09ba968aec843d152060961ca/?vgnnextoid=62f5a126a4a85110VgnVCM100000dc0ca8c0RCRD>).
- Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
(<https://www.funprl.es/Aplicaciones/Portal/portal/Aspx/Home.aspx>).
- Inspección de Trabajo y Seguridad social - ITSS:
(www.empleo.gob.es/itss/web/index.html).
- Instituto Nacional de Estadística - INE:
(www.ine.es).

- Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo - INMST:
(www.inmst.es).
 - Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo - INSHT:
(<http://www.insht.es/portal/site/Insht/>).
 - Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (OSALAN).
(<http://www.aehi.es/2012/04/instituto-vasco-de-seguridad-y-salud-laborales-osalan/>).
 - Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales:
(www.mtas.es/).
 - Red Española de Seguridad y Salud en el Trabajo:
(<http://www.es.osha.eu.int/>).
- Páginas de organismos no españoles:
- Agencia Europea para la Seguridad y la Salud Laboral:
(http://sme.osha.eu.int/index_es.htm).
 - Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA):
(<http://europe.osha.eu.int/>).
 - American Conference of Governmental Industrial Hygienists – ACGIH - Estados Unidos:
(www.acgih.org/).
 - American Industrial Hygiene Association – AIHA - Estados Unidos:
(www.aiha.org/).
 - Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS).
(<https://www.issa.int/es>).
 - Asociación Latinoamericana de Seguridad e Higiene en el Trabajo - ALASEHT:
(<http://www.alaseht.com/>).
 - BIA Alemania (The German Berufsgenossenschaften – BG):
(www.hvbg.de/bia/).
 - BSI (British Standards Institution):
(<https://www.bsigroup.com/es-ES/Sobre-BSI/Nuestra-historia/>).

- Centre Canadien d'Hygiène et de Sécurité au Travail - CCHST:
(www.cchst.ca/resources/).
- Environmental Protection Agency – EPA - Estados Unidos:
(www.epa.gov/).
- European Information System for Occupational Safety and Health - EISOSH:
(www.eisosh.org/default.htm).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions – EUROFOUND:
(<https://www.eurofound.europa.eu/es>).
- EUROSTAT: <http://ec.europa.eu/eurostat>.
- Health and Safety Executive – HSE - Gran Bretaña:
(<http://www.hse.gov.uk/>).
- Institut National de Recherche et de Sécurité - INRS - Francia:
(www.inrs.fr/).
- International Social Security Association - AISS (sede en Suiza):
(www.issa.int/span/homef.htm).
- Istituto Superiore per la Prevenzione e la Sicurezza del Lavoro – ISPESL- Italia:
(<http://www.ispesl.it/documenti/statuto.asp>).
- Japan International Center for Occupational Safety & Health Association - JICOSH:
(<https://www.jniosh.go.jp/icpro/jicosh-old/english/index.html>).
- National Institute for Occupational Safety and Health – NIOSH - Estados Unidos:
(www.cdc.gov/niosh/homepage.html).
- Occupational Safety & Health Administration – OSHA - Estados Unidos:
(www.osha.gov/).
- Organización de las Naciones Unidas (ONU).
(<http://www.un.org/es/index.html>).

- Organización Internacional del Trabajo (OIT-ILO):
(www.ilo.org y www.ilo.org/public/spanish/index.htm).
- Organización Mundial de la Salud - OMS:
(www.who.int).
- Organización Panamericana de la Salud - PAHO/WHO:
(<http://www.paho.org/hq/>).
- Red Europea de Organizaciones de Profesionales de Seguridad y Salud (ENSHPO).
(<http://www.aepsal.com/internacional/enshpo-2/>).
- Red Europa de Promoción de la Salud en el Trabajo (ENWHP):
(<https://enwhpfoundation.wordpress.com/>).
- Otras páginas:
 - Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR):
(www.aenor.es).
 - Asociación de Gestores de la Prevención AGP:
(<http://www.geocities.com/CapitolHill/Lobby/8991/>).
 - Audelco – Auditora de Riesgos Laborales: (<http://audelco.es/>).
 - Consulting de Riesgos Laborales (CPL): (<http://www.consultingcpl.es/>).
 - Historia Universal: (<http://www.uv.es/lvorra/Historia/Indice.htm>).
 - Instituto Sindical de Trabajo, Ambiente y Salud - ISTAS (CC.OO.):
(<http://www.istas.net/index.htm>).
 - Mutuas de Accidentes de Trabajo:
 - Asepeyo: (<https://www.asepeyo.es/>).
 - Asociación de Mutuas (AMAT): (www.amat.es).
 - Fremap: (www.fremap.es).
 - Fraternidad-Muprespa: (<http://www.fraternidad.com/>).
 - Ibermutuamur: (<http://www.ibermutuamur.es/>).
 - Mutua Universal: (<http://www.mutuauniversal.net>).

- Salud Laboral UGT: (<http://www.ugt.es/saludlaboral/default.aspx>).
- Prevención Integral: (www.prevencionintegral.com).
- Red Española del Pacto Mundial:
(<http://www.pactomundial.org/red-espanola-del-pacto-mundial/>).
- Wikipedia: (<https://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia>).

- **Observaciones:**

Tanto los esquemas, como las figuras, las tablas y las gráficas que se recogen en la presente tesis, salvo las gráficas 8.1 y 8.2, transpuestas del original y solamente complementadas parcialmente manteniendo los datos, han sido elaboradas por el autor expresamente para este trabajo. En todos los casos se ha recogido la identificación de las fuentes de las que proceden sus contenidos o que se han tomado como referencia, así como aquello que responde en exclusiva a un diseño original propio.