

LA POLÍTICA ANDALUZA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES: HACIA UN PARADIGMA DE CULTURA PROMOCIONAL

CRISTÓBAL MOLINA NAVARRETE

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social

Universidad de Jaén

Director del Laboratorio-Observatorio de Riesgos Psicosociales de Andalucía Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales

EXTRACTO

Palabras Clave: Riesgos laborales, estrés laboral

El reparto constitucional de competencias, que atribuye un monopolio al Estado en el ámbito de la regulación, ha limitado el papel del Autogobierno en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. La práctica ha demostrado que para avanzar en la cultura preventiva, y en la protección eficaz de la seguridad y salud de los trabajadores por parte de los empleadores, se necesitan más que nuevas normas compromisos efectivos para hacer que esas normas sean realidades vividas en las empresas de modo cotidiano. Pues bien, el progreso en la prevención de riesgos emergentes, como los riesgos psicosociales –estrés laboral, violencia en el trabajo, acoso moral...-, es un buen campo de pruebas para analizar el importante papel de las Comunidades Autónomas en la promoción de una práctica preventiva más adecuada, haciendo creíble o fiable el derecho de los trabajadores.

ABSTRACT

Key words: occupational risks, occupational stress

The constitutional share of competences with regard to the regulation of occupational risk prevention confers the State the monopoly, limiting the role of self-government in this sphere. However, practice has proven that in order to advance in a preventive culture and in the efficient protection of the safety and health of workers by employers, more effective regulations are needed so that they become the everyday reality in undertakings. Progress in the prevention of rising risks such as psychosocial risks – occupational stress, occupational violence, mobbing, etc. – is a apt test field to analyse the significant role played by Autonomous Communities in the promotion of a more suitable prevention culture, making the rights of workers more believable and reliable.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN
2. EL MARCO REGULADOR: FUENTES DE LA POLÍTICA ANDALUZA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES
 - 2.1. Las fuentes heterónomas: el Estatuto de Autonomía y el Plan General
 - 2.2. Los compromisos en el marco del VI Acuerdo de Concertación Social
 - 2.3. El tratamiento de los “riesgos psicosociales” en el “marco autonómico” de negociación colectiva en Andalucía: una asignatura pendiente
3. LA ACCIÓN PREVENTIVA EN ANDALUCÍA SOBRE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES: EL MARCO PROMOCIONAL
 - 3.1. El catálogo general de posibles actuaciones preventivas de la CA en relación a los riesgos psicosociales
 - 3.2. Una cuestión previa: el favor de la CA por la inclusión en el marco de la LPRL todo el catálogo de riesgos psicosociales tenidos como tales
 - 3.3. Presencia de los riesgos psicosociales en las actuaciones administrativas de la Junta de Andalucía: medidas y balance de eficacia
 - 3.3.1. La presencia de los riesgos psicosociales en la función promocional
 - 3.3.2. La función de policía preventivo-laboral para progresar en la gestión empresarial de los riesgos psicosociales
4. NUEVAS PERSPECTIVAS DE PROGRESO EN LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLÍTICA ANDALUZA
5. REFLEXIÓN FINAL

1. INTRODUCCIÓN

Es un auténtico lugar común en la doctrina laboralista, asumido en el mundo de la práctica laboral, señalar que son limitadas competencias reguladoras del Auto-gobierno en materia de prevención de riesgos laborales, pues el monopolio estatal respecto de la materia a la que pertenece, según la doctrina constitucional, la “legislación laboral”, se ampara en una norma constitucional –artículo 149.1.7ª CE–. Ahora bien, más allá de este tópico, entiendo que es hoy obligado poner de relieve que las CCAA asumen un marcado protagonismo en el diseño y en la puesta en práctica de las políticas preventivas de riesgos laborales, sin perjuicio de intentar responder al referente común que suponen las actuaciones de otros niveles de gestión socio-pública que se sitúan por encima de este ámbito, en especial las Estrategias Comunitarias y la Estatal de Seguridad y Salud en el Trabajo, así como los compromisos en el marco del Diálogo Social. Desde esta perspectiva, no creo estar muy lejos de la razón cuando sitúo en la política o acción autonómica de PRL una de las mayores y mejores garantías para la efectividad del derecho, constitucional y legalmente reconocido, a un sistema de protección eficaz de la seguridad y salud en el trabajo –artículo 14 LPRL en relación a los artículos 15, 40 y 43 CE–¹.

¹ Así lo he recordado recientemente en “El marco regulador de la política andaluza de prevención de riesgos laborales: aspectos generales”. En AAVV (dir: Monereo Pérez, J.L-

De este modo, desplazo el enfoque desde el plano normativo del reconocimiento, y regulación, al plano de las garantías del mismo, entre las que hoy ocupan un lugar especial, no sólo en el ámbito preventivo pero sí especialmente, el marco promocional y el sistema de gestión que se defina y aplique por cada poder de autogobierno. Aún, insisto, en el ámbito de una acción lo más coherente y coordinada posible entre todos los Poderes de Autogobierno, el Poder Central y el Comunitario, dado que estamos ante una auténtica política social comunitaria. Para comprender el énfasis que pongo en esta lógica hay que traer a colación el cambio producido en los últimos años, a nivel internacional general y, cómo no, comunitario en particular, en la comprensión de la acción preventiva de riesgos profesionales, que pone el acento más que en las normas en los instrumentos orientados a transformarlas en prácticas.

Esta idea es la que parece dominar la política internacional de los últimos años en esta materia, pues resulta bien visible el tránsito actual desde una lógica centrada en el marco normativo regulador, que es la que tradicionalmente ha ocupado los mayores esfuerzos, a otra que busca primar el marco promocional del cumplimiento de aquél marco, antes que seguir renovándolo incesantemente. Así se desprende de las diversas Estrategias Comunitarias en materia de Seguridad y Salud, de un lado, aunque en este ámbito la legislación no deje de crecer y multiplicarse, hasta límites ya incontrolados, y también del nuevo Convenio OIT n. 187. En este nuevo, al menos parcialmente renovado, escenario, se abren nuevas dimensiones y, otorga una marcada relevancia, hasta llegar a ser crucial, a la política preventiva de cada Comunidad Autónoma.

Si este cambio es bien visible con carácter general, lo es mucho más respecto de una nueva tipología de riesgos emergentes, los llamados riesgos psicosociales –estrés, violencia, adicciones...–. Como es conocido, en la polémica que enfrenta dos modelos diferentes de afrontar su ordenación preventiva, el modelo basado en nuevas leyes que los tipifiquen y regulen, y el basado en nuevos instrumentos que garantice su gestión práctica desde la legislación ya vigente, es este segundo el que viene ganando posiciones, como prueba la opción seguida recientemente en la Unión Europea. Ésta, dejando a un lado su anterior posición favorable, al menos por parte de la Comisión y el Parlamento europeos, a elaborar “instrumentos normativos” sobre tales riesgos, se ha inclinado por promover “nuevas vías de progreso” al respecto, incluyendo tanto el recurso al Diálogo Social como los marcos promocionales, a través de técnicas, entre otras, de incentivo.

Serrano Falcón, Carolina). *Derecho Social de la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Comares. 2009. página 214.

Por eso, me parece que el análisis de las políticas autonómicas sobre riesgos de origen psicosocial es un buen banco de pruebas, y magnífico campo de análisis, para evidenciar, y experimentar, la capacidad por parte del Auto-gobierno de promover una cultura efectiva de prevención de riesgos laborales en general, y más particular en los llamados riesgos emergentes. Estos son los que menos regulación tienen pero, en cambio, admiten un gran margen de actuación desde la organización de un marco de gestión y promoción propio, para hacer frente a un problema de enorme magnitud, por ser el segundo, sino el primero, problema de salud laboral de la UE.

2. EL MARCO REGULADOR: FUENTES DE LA POLÍTICA ANDALUZA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS PSICOSOCIALES

2.1. Las fuentes heterónomas: el Estatuto de Autonomía y el Plan General

El tratamiento de los riesgos psicosociales en la política andaluza de PRL debe analizarse, como es lógico, a través de la identificación de las referencias que tal tipo de riesgos emergentes encuentran en las fuentes que integran el vigente “marco normativo autonómico”. A tal fin, conviene diferenciar claramente las siguientes²:

- 1) Fuentes Heterónomas: el Estatuto de Autonomía y sus normas de desarrollo
- 2) Fuentes “Concertadas”: los Pactos de Concertación Social en Andalucía
- 3) Fuentes convencionales: los Acuerdos Colectivos

En el plano de las fuentes heterónomas, hay que comenzar por recordar la amplia presencia de la materia preventiva en el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma Andaluza –LO 2/2007, de 19 de marzo–. Este Estatuto –EAA– es de los que más han impulsado, junto al catalán, el intento de redefinición de un nuevo Estado Social Autonómico de Derecho. A tal fin, y partiendo de la acción preventiva como un principio rector de las políticas públicas, promueve la creación de un marco propio.

La mejor expresión de este enfoque autonomista en materia preventiva la hallamos en el artículo 171.2 EAA que, con una fórmula imperativa –“se dotará...”–, pone las bases para crear un marco de gestión preventiva autonómico articulado sobre el diseño de “instrumentos propios para la lucha contra

² Con carácter general remito al análisis efectuado en mi estudio “*El marco regulador de la política andaluza de PRL...*”. Op. Cit. pp. 214 y ss.

la siniestralidad laboral”. Ciertamente, bien podría pensarse que con un planteamiento de este tipo se acoge una visión tradicional de la cuestión de la seguridad y salud en el trabajo, tanto en el plano regulador como en el plano material. En el primero, porque el Estatuto se muestra muy disciplinado respecto del entendimiento ortodoxo del reparto constitucional de competencias, como nos recuerda el artículo 63 del EAA, que atribuye a la Comunidad Autónoma, “en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso:... 4. La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo. (...)”. En el segundo, porque se sitúa el eje de la acción preventiva en la “lucha contra la siniestralidad laboral”, por tanto, contra los llamados “riesgos físicos”, los más tradicionales.

Ahora bien, como ya se ha indicado, el plano más determinante para avanzar en un marco autonómico de garantías efectivas frente a los riesgos profesionales no está tanto en la regulación, cuyo entramado es ya tan denso y extenso que reclama casi “a gritos” una simplificación, sino más bien, y sobre todo, en el diseño, por los poderes públicos, de un sistema más eficaz que el actual para de gestión preventiva de riesgos en los ambientes de trabajo. Un sistema de gestión pública que no debe desplazar, sin complementar y promover, el que deben integrar las empresas en su gestión diaria como garantía de su deber ex artículo 14 LPRL. De este modo, el Estatuto evidencia con toda nitidez su voluntad de crear un marco autonómico específico de promoción de la PRL para Andalucía. A tal fin, deberá dotarse de las piezas institucionales y técnicas necesarias para su elaboración y, sobre todo, para su puesta en práctica real, efectiva. Precisamente, esa es la misión fundamental asumida, dentro de la Consejería de Empleo, y en el ámbito de dirección política del entero proceso, por la creación de una Dirección General específica en la materia, la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, que constituye una importante singularidad en relación al resto de las CCAA. Y, en el de la cultura de promoción preventiva, del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales –IAPRL–, de reciente creación –Ley 10/2006–.

En el plano de los instrumentos de acción, la herramienta llamada a desplegar un mayor relieve para propiciar la creación de ese marco autonómico de gestión y de promoción preventivas, bajo formas coherentes y eficaces, es el recurso a la Técnica de Planificación Preventiva, concretada en los llamados “Planes Generales de PRL” y que, ahora, se llamarán “Estrategias Autonómicas” de PRL, en sintonía tanto con la opción seguida por la UE como, en su aplicación, por los Estados miembros. A este respecto, conviene poner de relieve una doble singularidad del modelo andaluz en esta materia y que evidencia un reforzamiento del compromiso con la promoción de la PRL en relación a riesgos emergentes, como son los riesgos psicosociales. La primera

tiene que ver con el rango jurídico dado al I Plan, que fue aprobado a través del Decreto 313/2003, de 11 de noviembre.

En efecto, aunque prácticamente todas las CCAA han recurrido al instrumento de la Planificación Preventiva General, pues prácticamente todas las CCAA, pocas son las que han elegido la forma de una norma jurídica, heterónoma y vinculante, no obstante su contenido programático, para darle carta de naturaleza. Este plus de valor significa, cuando menos, un mayor compromiso político y social con el mandato de la prevención de riesgos laborales, al ser un Decreto del Gobierno de la Junta de Andalucía. Esta opción normativa no es frecuente, pues se suele dar preferencia, cuando no se recogen en instrumentos de concertación social propiamente, a fórmulas típicamente políticas, como evidencia el principal y pionero modelo de referencia, las Estrategias Comunitarias de Seguridad y Salud en el Trabajo (periodos 2002 a 2006, y 2007 a 2012), que siempre se han aprobado mediante documentos no vinculantes, como es una “Comunicación” de la Comisión, y desde luego también el referente más actual y más próximo, la Estrategia Española, que es un Acuerdo del Consejo de Ministros –29 de junio de 2007–, si bien su contenido ha estado participado por las CCAA y los interlocutores sociales, pues han sido ampliamente negociados durante casi dos años con unas y otros. En todos los casos, no hay que olvidarlo, al margen de la forma que asuma su aprobación, se trata de Planes de Acción a fin de programar la actuación de futuro tanto en el plano de las políticas públicas como de promoción-incentivo- de la acción de los interlocutores sociales, que suelen ver reconocidos más espacios de intervención.

La segunda singularidad, respecto de otros Planes autonómicos análogos y, desde luego menos comprensiblemente, de la reciente Estrategia Española, está, por lo que aquí interesa, en hacer diferentes indicaciones, y fijar compromisos, en torno a la necesidad de promover instrumentos de acción respecto de los riesgos emergentes en general, y de los riesgos psicosociales en particular. Se sigue, así, la opción fijada en la Estrategia comunitaria. Se fomenta de este modo no ya sólo la seguridad física sino la salud en sentido integral, promoviendo tanto la investigación como la acción concertada, profesional –red de convenios con Colegios de Psicólogos– y sindical – Red de Laboratorios–, sobre riesgos psicosociales, e impulsando la puesta en práctica de instrumentos más eficaces para su prevención, incluso antes y más allá de las previsiones hasta el momento realizadas en el marco estatal....

2.2. Los compromisos en el marco del VI Acuerdo de Concertación Social

El modelo de gestión de relaciones laborales en Andalucía siempre ha evidenciado un especial favor por la búsqueda del consenso con los interlocutores sociales, de modo que la Concertación Social puede entenderse, con sus

grandes ventajas pero, sin duda, también con algún inconveniente no desdeñable, como una señal de identidad de la política sociolaboral de la Junta de Andalucía. De este modo, si ya el V Acuerdo de Concertación reflejó una intensa actuación en esta materia, estando en la base de un buen número de las acciones promovidas por el referido I Plan General para la PRL, es sin duda el VI Acuerdo de Concertación Social, suscrito el 25 de enero de 2005, y ahora en fase de revisión, el más relevante.

En relación al aspecto preventivo que aquí nos interesa, y partiendo de la clara apuesta por incluir el imperativo de un ambiente laboral seguro y saludable como una exigencia de la “Cultura de la Calidad en empleo” –punto III–, se orienta en la línea de fomentar no sólo un enfoque reactivo –reducir la siniestralidad laboral–, sino ir también hacia un enfoque proactivo. Como instrumento de concertación social que es, por tanto integrado más por compromisos de carácter instrumental, se enfatiza lo que se conoce como cláusulas de Derecho Reflexivo y de gobierno de la acción preventiva en riesgos profesionales, no directamente reguladora.

Así, y al margen de reforzar el protagonismo del órgano de *concertación-consulta permanente* en materia de PRL, el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales –CAPRL–, al que le correspondería la “coordinación general, el seguimiento y el control del Plan General de PRL de Andalucía”, se dirigirá hacia la creación de un órgano específicamente ideado para promover la cultura preventiva, el referido IAPRL, y, sobre todo, a impulsar una Red de Laboratorio-Observatorios especializados en materias relevantes, entre ellos el de Riesgos psicosociales –ya creado y dirigido por la Universidad de Jaén³. De este modo, el IV Acuerdo de Concertación Social anticipaba uno de los ejes de actuación que luego serían incluidos en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.

Tal eje es aquél por el que el Estado se compromete a “perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo” – Objetivo 5–. Entre las líneas de actuación que se propone para alcanzar este Objetivo se refería a:

- a) Un sistema de Observatorio estatal de las condiciones de Trabajo, incardinado en el INSHT.
- b) La creación de una red de Institutos públicos de investigación en PRL, liderada y coordinada por el INSHT pero con participación de los Institutos Autonómicos. Entre los ámbitos preferentes de análisis e intervención tanto de las causas como de los métodos para

³ A él se suma el relativo a la la innovación tecnológica – ya creado a través del Pabellón de la Prevención del Parque de las Ciencias de Granada–, y el de las enfermedades profesionales –creado y dirigido por la Universidad de Huelva.

erradicarlas se sitúa el “conocimiento de los riesgos nuevos y emergentes, su anticipación y prevención” – punto 5.3 Estrategia–.

Pues bien, la red autonómica, hoy ya creada y en fase de desarrollo, en el marco del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, se revela como la primera experiencia en tal dirección que existe en España, y también en el ámbito del resto de la Unión Europea. En este sentido, enlaza directamente con el compromiso establecido para los Estados de la UE en la Recomendación 2003/670/CE de la Comisión, de 19 de septiembre de 2003, relativa a la lista europea de enfermedades profesionales, que promueve la investigación de la incidencia de los factores de riesgo psicosocial en la salud de los trabajadores.

2.3. El tratamiento de los “riesgos psicosociales” en el “marco autonómico” de negociación colectiva en Andalucía: una asignatura pendiente

La atención pionera y significativa que los pactos de concertación social otorgan al tema de los riesgos psicosociales contrasta abiertamente, al menos de momento, con la ausencia de un tratamiento específico y relevante de esta materia en el ámbito de la negociación colectiva propiamente andaluza. Esta ausencia de posición específica en esta materia puede explicarse si se tiene en cuenta que, en materia preventiva en general, Andalucía no cuenta hasta hoy con un marco específico para la ordenación convencional de la PRL, a diferencia de lo que sucede en alguna CA, como es el caso de Cataluña, cuyos interlocutores sociales, en coherencia con el mayor influjo de las políticas nacionalistas en este territorio, han considerado oportuno firmar un ANC-Autonómico, en términos análogos al concluido en el plano estatal, al menos en los años anteriores, pues sabido es que para este año ha fracasado el intento de revisión. No es esta la posición, hasta ahora, de los interlocutores sociales en Andalucía.

No obstante, esta ausencia de un marco convencional autonómico específico en materia preventiva –y en relación a otras materias laborales–, no ha supuesto que, para ciertos aspectos preventivos y en determinados sectores, sí contemos con algunos Convenios, Acuerdos o Pactos Colectivos de especial relevancia, en especial respecto del sector de la construcción –ejemplo: Acuerdo de creación de la Comisión Regional para la PRL en el Sector de la Construcción de Andalucía–, o en el ámbito del empleo público –ejemplo: Acuerdo de 6 de noviembre de 2001, del Consejo de Gobierno, que aprueba el Acuerdo de la Mesa General de Negociación sobre derechos de participación en materia de PRL en el ámbito de la Administración de la Junta...–. Por lo tanto, bien podría haberse seguido alguna fórmula análoga para los riesgos emergentes, una vez expresado el compromiso en el marco de la Concertación Social.

No ha ocurrido así a día de hoy. Una ausencia que es especialmente llamativa si se tiene en cuenta, como ya se anticipó, que la opción española, en coherencia con la opción comunitaria, ha sido la de promover que esta materia sea asumida básicamente por los interlocutores sociales a través de la negociación colectiva.

3. LA ACCION PREVENTIVA EN ANDALUCÍA SOBRE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES: EL MARCO PROMOCIONAL

3.1. El catálogo general de posibles actuaciones preventivas de la CA en relación a los riesgos psicosociales

El enfoque elegido en este trabajo para analizar la política andaluza en materia de gestión de los riesgos psicosociales, tanto desde sus responsabilidades públicas como desde sus potestades de fomento y de control del actuar empresarial, principal garante o sujeto obligado a tal gestión, es práctico, de modo que, siguiendo la lógica evolutiva en esta materia por las Organizaciones Internacionales de mayor referencia –OIT y UE–, centramos nuestra atención sobre el “ser” en esta materia –plano sociológico de observación de la norma- y no tanto sobre el “deber ser” –plano normativo de la acción–. Por eso, parece evidente que la realización de todo balance sobre cuál ha sido el tratamiento que los riesgos psicosociales vienen recibiendo en nuestra Comunidad ha de pasar por analizar cuál es su presencia en las diferentes políticas que competen a tal fin a la Junta de Andalucía.

En este sentido, entiendo obligado recordar que, según el artículo 5 LPRL, la política en materia de PRL tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, a fin de elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en sus lugares de trabajo, considerado como un sistema ambiente dotado de una significativa calidad de vida –artículo 15 en relación al artículo 40, 43 y 45 CE–. Esta política cuenta con diversos instrumentos para su realización. A este respecto, en cumplimiento de la legislación estatal, a la autoridad autonómica compete

- a) Promover la prevención, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva.
- b) Asesorar a los sujetos obligados a través de los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica.
- c) Velar por el cumplimiento de la normativa sobre PRL mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos. En este contexto, especial importancia tiene el impulso de la colaboración entre técnicos autonómicos y la ITSS.

d) Sancionar el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos.

Junto a estas competencias, que realmente no son sino expresión del esquema clásico de potestades público-administrativas (la función promocional se articula a través de técnica de fomento o incentivo; la función de verificación del cumplimiento de los requisitos para poder actuar a través de la técnica autorizadora o actividad de limitación y la función de vigilancia y, en su caso, sanción a través de la potestad de policía), hay que incluir la prestacional típica de la acción de servicio público que se concreta básicamente, aunque no sólo, en la configuración de la Consejería de Empleo, a raíz del Decreto 117/2000 - y D. 99/2002-, como Servicios de Prevención de los empleados de la Administración de la Junta, que incluye el personal de educación –salvo el universitario–, pero no el sanitario, que tiene su propia ordenación. Si con carácter general ya hemos podido poner de manifiesto en otro lugar que la eficacia de esta ordenación es muy limitada, si no claramente deficitaria, lo que exige una profunda revisión o reordenación, es evidente que en el ámbito de los riesgos psicosociales esta insuficiencia se proyecta con mayor rigor, en cuanto que el sector del empleo público es uno de los que tiene mayor incidencia de estos riesgos, en especial el síndrome del quemado o de desgaste profesional, la violencia externa, en el caso del sector docente y, sobre todo, sanitario, y el acoso moral en el trabajo. A este respecto, el cumplimiento de la normativa reciente tanto del Estatuto Básico del Empleado Público como la Ley de Igualdad exigirá un mayor esfuerzo en esta línea.

3.2. Una cuestión previa: el favor de la Comunidad Autónoma por la inclusión en el marco de la LPRL todo el catálogo de riesgos psicosociales tenidos como tales

Antes de entrar en una sucinta referencia a la presencia que el tratamiento de los riesgos psicosociales, en su dimensión preventiva, tiene en el indicado catálogo de potestades administrativas de la Junta de Andalucía en este ámbito, es oportuno poner de relieve una cuestión previa. Me refiero a que en la Comunidad Autónoma andaluza sus autoridades preventivas siempre han mantenido, al menos con carácter general y en el plano oficial, que los riesgos de origen psicosocial son propiamente riesgos de carácter o naturaleza laboral cuando, conforme al artículo 4 de la LPRL, se vinculan al trabajo, bien por derivar directamente de él –relación de causalidad directa– bien por producirse con ocasión de él –relación de ocasionalidad o causalidad refleja–. Quizás pueda pensarse que esto “va de suyo” o que es una “perogrullada”, pero no lo es. Y no lo es porque, como es sabido, la naturaleza laboral de algunos de estos riesgos ha sido cuestionada, tanto en el plano empresarial como en el plano judicial.

En este sentido, y más particularmente, la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral siempre ha mantenido, en el marco de sus competencias, que riesgos tales como el acoso moral, en todas sus modalidades –moral, sexual, discriminatorio- y también la violencia externa, esto es, la procedente de terceros a la organización, si se vinculan al mundo laboral, son riesgos profesionales y en tal sentido han de tratarse en el marco de la acción jurídico-pública en esta materia. Sin embargo, tal posición o no ha sido siempre compartida por otros operadores o actores del sistema, o no se ha plasmado en actuaciones concretas coherentes con tal punto de partida. Así, respecto de la *violencia externa*, sabido es que sólo recientemente ha quedado tal cuestión zanjada con el claro pronunciamiento de la jurisprudencia del TS en tal sentido, al afirmar con rotundidad que la violencia procedente de terceros que se ejerza en el lugar de trabajo o con ocasión de la actividad laboral ha de tenerse como riesgo laboral y tratarse en el marco del sistema de acción preventiva de la LPRL –SSTS, 4^a, 20 septiembre de 2007, y 25 de junio de 2008–. Esta modalidad de violencia queda incluida en el Acuerdo Comunitario sobre Violencia y Acoso, si bien de una forma más diluida, por tanto mucho más incierta y debilitada, al remitir la gestión de la misma en el ámbito de la empresa a la decisión conjunta de las partes que hayan optado por asumir o integrar el contenido del Acuerdo en su unidad de negociación, pues de otro modo quedaría al margen de la acción promovida por aquel Acuerdo.

Más controvertido es el tema relativo al acoso moral en el trabajo. A este respecto, al conocido criterio técnico de la ITSS, el 34/2003, que ha venido negando la naturaleza de riesgo laboral al acoso en el trabajo, se le ha sumado recientemente una sentencia del TS, entiendo que aislada y poco reflexiva, y desde luego en extremo contradictoria con la jurisprudencia relativa a la violencia externa, de 15 de diciembre de 2008, que considera que no es posible prever el acoso moral en el trabajo antes de que haya sido denunciado por el trabajador –o la trabajadora– afectados.

De este modo, de consolidarse tan nefasta doctrina, echaría por tierra toda línea de actuación institucional orientada, como es el caso, a incluir dentro de la Evaluación de Riesgos ex artículo 16 LPRL el catálogo de riesgos psicosociales.

Por lo que concierne a la posición institucional de la ITSS, es importante llamar la atención sobre el cambio de criterio que ha tenido lugar recientemente. En esta dirección, el nuevo CT 69/2009 deroga el anterior y propone el tratamiento del acoso moral en el trabajo dentro de la política de seguridad y salud en el trabajo. No obstante, y evidenciando algunas incertidumbres que deja abiertas este criterio, se opta por una cierta “solución salomónica”, de modo que la dimensión preventiva en modo alguno podría perjudicar la vía estrictamente laboral, que queda abierta, esto es, se sigue evidenciando la posibilidad de acudir a la sanción del acoso moral en el trabajo desde su considera-

ción, correcta desde luego cuando el proceso está consolidado, como atentando contra la integridad moral y la dignidad personal –y profesional– del trabajador ex artículo 8.11 TRLISOS, en relación al artículo 4 LET. A partir de ahora, pues, la ITSS podrá estimular o promover la vía preventiva, hasta ahora en la reserva, de modo que sólo excepcionales veces se ha conducido una actuación contra el acoso por la vía de la actividad preventiva, si bien no se descartan ejemplos en los que, tras el Requerimiento previo de la ITSS, se han efectuado en las empresas, tanto privadas como en las AAPP, la correspondiente Evaluación de Riesgos que incluyan todos los psisociales, también el acoso moral. En consecuencia, y como luego se verá al analizar las nuevas expectativas de actuación en materia, la labor inspectora puede ser un importante revulsivo para que empresas y AAPP se decidan a incorporar de un modo más relevante y generalizado la gestión preventiva de riesgos psicosociales.

En lo que concierne a la STS 15 de diciembre de 2008, merece una referencia especial, por el objeto de este trabajo, el que se dicta en revisión de una doctrina fijada por el TSJ de Andalucía, con sede en Sevilla. Esta Sala se ha venido señalando por admitir, desde temprana fecha, la consideración del acoso moral como un riesgo profesional, de modo que debía incorporarse en el marco de los deberes preventivos del empleador.

En este sentido, la Sala de Sevilla habría venido evidenciado una predisposición al respecto mucho mayor que las demás Salas del TSJ Andalucía, en especial que la de Granada. Esta última ha aceptado sin dificultad la consideración de los daños derivados de situaciones de acoso moral en el trabajo como accidentes de trabajo pero, en cambio, no ha hecho lo propio con su consideración como riesgo laboral, de modo que ha llegado a negar el recargo de prestaciones en situaciones más que acreditadas de acoso por entender que no es posible incluir la prevención del acoso moral en el trabajo dentro de los deberes preventivos del empleador, sino de los reactivos. Ni que decir tiene, aunque este ámbito no sea el más apropiado para entrar en un análisis detenido sobre tan importante y sugerente cuestión, que considero más acertada la posición del TSJ Andalucía, Sala de Sevilla.

Finalmente, un comentario aparte merecen las llamadas Adicciones, en la medida en que, pese a aceptarse su naturaleza de riesgo psicosocial, no existe acuerdo, ni en el plano científico ni en el institucional, para incluirlo en el catálogo de riesgos laborales –me refiero a las adicciones al tabaco, a sustancias toxicológicas...–. Otra cosa bien distinta es que se promuevan acciones orientadas a prevenirlo, y también en el ámbito de la negociación colectiva se incluyan programas que enfatizan esta lógica preventiva frente a la más tradicional, propia de la vigente legislación laboral, de inclusión en el régimen disciplinario. En este sentido, la propia Unión Territorial de UGT en nuestra Comunidad (UGT-A) ha adoptado, concretamente para su Secretaria de Salud Laboral, la denominación que amplía su marco de acción a las Adicciones.

Sentada la posición favorable, con carácter general, de la autoridad laboral andaluza a un tratamiento amplio de los riesgos psicosociales en el ámbito de la PRL, es hora de acercarnos de un modo más preciso a la presencia que estos riesgos han tenido hasta el momento en sus actuaciones. Veámoslo sucintamente.

3.3. Presencia de los riesgos psicosociales en las actuaciones administrativas de la Junta de Andalucía: medidas y balance de eficacia

3.3.1. La presencia de los riesgos psicosociales en la función promocional

Por lo que hace a la función o política promocional, ya se dijo que es la que está destinada a adquirir un creciente protagonismo, tanto con carácter general, en todo el ámbito preventivo, como en particular respecto de los riesgos psicosociales. La razón está en el referido cambio de modelo: desde las más diversas instancias se promueve un enfoque menos basado en la regulación y en la prohibición (y sanción de su incumplimiento), y más en la concienciación (en la motivación o incentivo al cumplimiento) de los obligados. A mi juicio, dentro de esta actividad, que sin duda implica un cierto grado de intervención –orientadora– administrativa en esta materia, cabría incluir como mínimos dos actividades básicas:

- a) La actividad de planificación, entendido como aquél proceso racional de previsión, estructuración, diseño y asignación óptima de todos los recursos disponibles, para que se alcancen los resultados esperados en materia preventiva en un tiempo y espacio dados

Si en el ámbito comunitario el instrumento más conocido es la Estrategia, luego seguida en el ámbito estatal, en el ámbito autonómico esta técnica se ha concretado en el también referido I Plan General para la PRL en Andalucía - Decreto 313/2003-, que en breve se convertirá también, en su segunda edición, en Estrategia Autonómica. Como ya se indicó, la opción andaluza ha sido la de incluir de modo expreso acciones dirigidas a la gestión preventiva de los riesgos psicosociales.

- b) La actividad de incentivo o estímulo como vía de progreso preventivo

A ella hace especial mención la LPRL, que manda a las Administraciones públicas fomentar las actividades desarrolladas por los sujetos obligados, en orden a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. La Estrategia Comunitaria la considera como una de las “vías de progreso” en materia preventiva

El instrumento más típico para articular esta actividad es la concesión de una subvención finalista. A tal fin, se concretan diferentes líneas de actuación como son:

- el fomento de la investigación en nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención, así como para riesgos emergentes.

En coherencia con los compromisos adquiridos en el I Plan, y en el VI Acuerdo de Concertación Social, la Dirección General de Seguridad y Salud en el Trabajo primero, y ahora el IAPRL también, han dedicado una especial atención, a través del incentivo investigador, a la prevención de riesgos emergentes, creando su propio espacio. Esta actividad se despliega básicamente a través del fomento de Proyectos de Investigación –Subvenciones específicas– a cargo de las Universidades Públicas andaluzas, por un lado, y por otro, con una dimensión más técnico-profesional, con las subvenciones –incentivos– a los diferentes Colegios Profesionales. Este es el caso, por ejemplo, de la Orden de 2 de junio de 2008, por la que se modifica la de 19 de julio de 2005, por la que se establecen las bases reguladoras de la concesión de subvenciones a las Universidades públicas andaluzas para el desarrollo de actividades de promoción de la prevención de riesgos laborales. O la Orden de 18 de abril de 2008, por la que se convoca la concesión de subvenciones a los Colegios Profesionales de la Comunidad Autónoma de Andalucía para el desarrollo de actividades de promoción de la prevención de los riesgos laborales para el año 2008 con sujeción a las bases reguladoras aprobadas por Orden de 19 de julio de 2005 –BOJA 94, 13/05/2008–).

De este modo, conviene reconocerlo, la Consejería de Empleo está parcialmente supliendo las carencias que, en materia preventiva, padece todavía, de un modo poco comprensible, la política “oficial” de investigación científica, tanto estatal como autonómica. Una situación que debería cambiar una vez se ponga en marcha de modo efectivo 5, ya indicado, y el 7, de la Estrategia Española. En todo caso, lo que hay que evidenciar es que Andalucía ha venido haciendo un notable esfuerzo por promover una línea de investigación específica sobre riesgos psicosociales, tanto en relación a sus causas como, sobre todo, a los métodos para orientar su prevención.

En todo caso, y en esta misma lógica de fomentar el conocimiento de la situación de los riesgos en nuestra Comunidad, conviene tener igualmente presente la inclusión de los factores de riesgo psicosocial en la elaboración de *la I Encuesta de Condiciones de Trabajo de Andalucía (2008)*.

- facilitar la adopción de programas específicos dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección.
- concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen, especialmente a las PYMES –artículo 5.3 LPRL–

A estos efectos, el régimen de subvenciones de la Junta de Andalucía para promover el cumplimiento “voluntario”, más bien por el convencimiento de su

valor, de los deberes previstos, no obstante, como legalmente exigibles u obligatorios –utilización de determinados equipos de protección–. Así sucede, a título de ejemplo, con las sucesivas convocatorias anuales de subvenciones a microempresas y PYMEs que realicen proyectos e inversiones en materia de prevención de riesgos laborales, ya con carácter general al margen del sector de actividad de que se ya para ciertos sectores, como el de la construcción. Por lo que hace a los aspectos a incentivar, abarca desde la implantación de sistemas preventivos, así como el acogerse a auditorías preventivas, hasta la contratación directa de técnicos en prevención de riesgos laborales.

Entre las novedades de esta acción de incentivo más significativas, también para el progreso en materia de prevención de riesgos psicosociales, está la concesión de ayudas de hasta 12.000 euros y un 40 por ciento del total del proyecto, para las PYMEs que decidan implantar el sistema de gestión preventiva OSHAS 18001. Como es sabido, se trata de un certificado de calidad en materia de seguridad y salud en el trabajo que, como tal no es obligatorio, de ahí que se haya elegido la fórmula de incentivo o potestad de fomento. De este modo, se apuesta por reforzar el papel de la normalización en el progreso de la prevención de riesgos.

Sin entrar ahora a valorar esta opción, que toma partido en la polémica que, desde hace unos años, se viene manteniendo en el “mercado” de la prevención de los riesgos laborales y también en el de los sistemas de gestión, sobre las normas ISO en esta materia – en su día la norma ISO 18000, que no llegó a publicarse, y en un futuro próximo la ISO 26000, que parece será publicada en 2010-, sí sirve para evidenciar la voluntad autonómica de promover un enfoque preventivo más allá del tradicional. Y no sólo para las grandes empresas, sino también para la empresa menor, que es la que tiene mayor presencia en nuestra Comunidad.

Ahora bien, la presencia de los riesgos psicosociales en esta actividad de incentivo no es sólo indirecta o refleja, sino directa. En tal dirección, se contemplan Ayudas específicas para incorporar, en la Evaluación de Riesgos, también los riesgos psicosociales.

c) Las cláusulas socio-preventivas en la contratación pública

Hasta aquí la técnica más usada ha sido la de la subvención, pero no quiero dejar pasar la oportunidad para poner de relieve que existe otra vía de incentivo, quizás mucho más eficaz, tanto por su fuerza disuasoria, o de persuasión incluso, como por su estabilidad. Me refiero al recurso a las ya muy conocidas, pero poco practicadas, “cláusulas socio-preventivas” en la contratación pública –artículo 54 LPRL–. A este respecto, tanto la Estrategia Comunitaria como el Estatuto de Autonomía de contemplan esta posibilidad en el marco de los objetivos de la política social y económica, entre los que se sitúa, como se indicó, la prevención de riesgos laborales. La reciente Ley de Contratos del Sector

Público, Ley 30/2007, de 30 de octubre, profundiza en esta senda de la “compra pública socialmente orientada”, que debería incluir también el fomento de la cultura preventiva, como sucede con otros objetivos sociales, tales como la estabilidad en el empleo, la inserción de los colectivos más vulnerables, o la igualdad entre sexos... Sin embargo, además de no tener un reflejo expreso –sino sólo tácito o indirecto– en el artículo 102 de la Ley 30/2007, nos encontramos con una doctrina administrativa de los órganos consultivos que niegan la posibilidad de acudir a estas cláusulas para fomentar el cumplimiento LPRL.

No es este el momento para poner de relieve lo errónea de esta práctica, como ya he indicado en otro lugar. Ahora sólo interesa evidenciar que no hay cláusulas de este tipo para el fomento específico de la prevención de riesgos psicosociales. No obstante, y en el marco de la llamada “responsabilidad social corporativa” –RSC–, que sin duda enlaza con el tema de las “cláusulas sociales”, aunque ponga en juego otro paradigma regulador, sí que cabría dar un mayor juego a este enfoque preventivo.

La potestad premial.

Un modo de fomentar la sensibilidad social sobre estos temas es recurrir a los reconocimientos de premios y honores en este ámbito, tanto personales como empresariales –sello de calidad preventiva–. En este sentido, destaca la ORDEN de 20 de febrero de 2007, de la Consejería de Empleo, por la que se crean y regulan los Premios a la Prevención de Riesgos Laborales de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se convocan los correspondientes a 2007. No obstante, este tipo de instrumentos tienen una larga tradición, pues se remonta a finales de los ‘80.

3.3.2. La función de policía preventivo-laboral para progresar en la gestión de los riesgos psicosociales

Dejando a un lado la potestad autorizadora o limitadora, que en este ámbito es difícil de analizar en la medida en que no hay datos suficientes para comprobar qué incidencia tiene en la misma las exigencias de que los servicios de prevención cuenten con técnicos especialistas en riesgos psicosociales –aunque las estadísticas sí ponen de relieve un significativo crecimiento de estos profesionales respecto de otros más clásicos, como los de higiene industrial, no así respecto de los de seguridad–, nos centramos ahora en la potestad de “policía preventivo-laboral”. A este respecto, y sin perjuicio de la importancia creciente, como se ha indicado, de la potestad promocional y del sistema de reglas de progreso basado en el incentivo de la cultura preventiva, sigue siendo crucial la potestad de control del cumplimiento de las normas preventivas, así como el papel de influencia de la ITSS sobre la actitud empresarial.

En este sentido, por lo que hace a la labor de control y vigilancia, el órgano central sigue siendo, como se comentó, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. A este respecto, entiendo que resulta relevante la Orden de 18 de octubre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, por la que se publica el texto del Acuerdo Bilateral suscrito entre la Administración Andaluza y la Administración General del Estado, regulador de la Comisión Territorial en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Andalucía. Para situaciones específicas, cabe mencionar el Decreto 46/2000, de 7 de febrero, por el que se determinan las competencias y funciones que corresponden a los distintos órganos de la Administración de la Junta de Andalucía, en relación con las medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes graves en los que intervengan sustancias peligrosas.

En lo concerniente, a la potestad sancionadora propiamente dicha, desde los orígenes del ejercicio de las competencias autonómicas en esta materia se ha desplegado una importante labor normativa, aún en el marco, como es obvio, de la regulación reglamentaria que compete al Estado. En este sentido, significativo fue el Decreto 93/1997, de 13 de marzo, de la Consejería de Trabajo e Industria, por el que se designaban los órganos competentes para la instrucción de los procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones en el orden social, y que hoy está derogado. Más recientemente, las competencias en esta materia, sobre todo por lo que refiere a la PRL, están, como se dijo, en el RD 118/2008 que al atribuir –artículo 7– la competencia a la Dirección General de Seguridad y Salud ha supuesto una modificación de la situación anterior, pues la competencia era ejercida con anterioridad por la Dirección General de Trabajo.

No ha desarrollado la Comunidad Autónoma, al menos hasta el momento, otras facultades que le concede la normativa, como el procedimiento de sanción especial para las AAPP, conforme a la posibilidad prevista por el artículo 45 LPRL, a diferencia de lo que han hecho otras. Como es sabido, la norma de la AGE – RD 707/2002, 19 de julio– más actúa como freno a esta competencia preventiva que como un instrumento para facilitarla o llevarla a cabo. Recuerdese que las AAPP es un sector especialmente proclive para el desarrollo de riesgos psicosociales.

Tampoco existe, salvo lo que se dirá en el próximo apartado, una regulación específica que permita orientar la actuación inspectora y administrativa en general, como podía ser la participación de los técnicos habilitados para labores de control o de verificación, conforme a la nueva regulación legal y reglamentaria –artículo 9 LPRL–, en la dirección de enfatizar el cumplimiento preventivo de riesgos de origen psicosocial. A estos efectos, sabido es que la ITSS tiene una doble dependencia, de modo que orgánicamente depende del MTIN pero funcionalmente de la Comunidad, al menos en tanto no entre en vigor el

nuevo sistema previsto en el Estatuto de Autonomía, que reconoce también dependencia orgánica de la Junta. Por lo tanto, de inicio, la dinámica de la ITSS es análoga a la del resto de España, contando desde el año anterior con varios instrumentos dirigidos a facilitar la inclusión en el actuar de la ITSS de los riesgos psicosociales.

La inexistencia de datos estadísticos desagregados en esta materia impide, o dificulta, conocer cuál ha sido la real o efectiva atención de la ITSS de Andalucía a esta materia, ya sea en relación a la actividad de Requerimiento previo, a fin de que se incluyan tales riesgos en las Evaluaciones, ya en las Actas de Infracción, por no atenderlo o por incumplir las obligaciones empresariales en materia de prevención del estrés laboral y/o del acoso. En todo caso, lo que sí es cierto, es que la actuación de la ITSS en Andalucía se ha centrado básicamente en relación al acoso moral, dejando en un segundo plano el tema del estrés laboral, y que su actuación ha sido, a denuncia y no mediante campaña previa o actuación programada, enfocando la actuación, como se dijo, en el plano de las infracciones por lesión de la dignidad del trabajador.

Es evidente que en este ámbito, y a diferencia de lo que sucede en la analizada potestad de promoción, el margen de mejora es muy notable. A este respecto, conviene tener en cuenta que, con el mismo marco regulador, en otras CCAA sí se han promovido actuaciones desde la LPRL para enfrentar los riesgos psicosociales, en especial en el País Vasco. Asimismo, también algunas CCAA han promovido el que se realicen Campañas orientadas a requerir la inclusión de estos riesgos en la gestión preventiva de las empresas. Otras CCAA, además, han desplegado actuaciones dirigidas a fomentar el proceso de oficio, facilitando la defensa de la víctima.

4. NUEVAS PERSPECTIVAS DE PROGRESO EN LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS PSICOSOCIALES EN LA POLÍTICA ANDALUZA

Como acaba de indicarse, el espacio para la mejora de la política andaluza en el progreso de la PRL en general y de los riesgos psicosociales en particular es amplio. De ello son conscientes tanto los poderes públicos como los interlocutores sociales. Por eso, pueden identificarse algunas líneas de actuación que anuncian cambios en la senda de progreso indicada. Sin poder ahora hacer un análisis detenido, como merecería, sí deben quedar, al menos, apuntadas.

En este sentido, la nueva Estrategia Andaluza, para los años 2009-2013, hace especial hincapié en avanzar en la prevención de los riesgos emergentes. Aunque aún está pendiente de aprobación, son significativas las medidas que se anuncian en aquella dirección.

Por su parte, y en el marco de la renovada posición de la ITSS con el comentado CT 69/2009, la ITSS de Andalucía ha decidido promover un cambio importante en esta materia pasando de las actuaciones a denuncia a la acción programada. A tal fin, se ha diseñado un Plan especial para llevar a cabo 160 visitas a empresas, a repartir entre las distintas provincias de la Comunidad –20 por provincia–, a fin de verificar la inclusión en sus acciones preventivas de los riesgos psicosociales. Aunque la puesta en marcha de esta Campaña de Sensibilización y Promoción preventiva en materia de riesgos psicosociales no es fácil de articular, sí que representa una experiencia de gran alcance para tratar de cambiar la actitud empresarial al respecto.

Asimismo, y para finalizar, queda claro que la creación del IAPR y su puesta en funcionamiento servirá de revulsivo para fomentar estos enfoques en las políticas preventivas de empresas y AAPP. La consolidación y desarrollo de la Red de laboratorios-observatorios facilitará el que los actores de la PRL tengan en todo momento los instrumentos necesarios para abordar esta cuestión, ya sea de un modo unilateral –mediante políticas de empresas–, ya bilateral –mediante acuerdos–. La elaboración de un catálogo de buenas prácticas también facilitará esta labor.

En todo caso, es evidente que el mayor margen de acción vendrá de la mano de una mayor presencia en los convenios colectivos de Andalucía de cláusulas relativas a la prevención de riesgos psicosociales. Como ya se dijo, ésta es realmente la principal asignatura pendiente de nuestro marco regulador y de acción promocional. Sin una decida vocación de acuerdo por los interlocutores sociales, las políticas de promoción quedarán significativamente mermadas en su eficacia.

5. REFLEXIÓN FINAL

Entre los múltiples temas que quedan por abordar, con la debida seriedad y rigor, a menudo ausentes, respecto de a problemática de los riesgos psicosociales, uno de ellos es el papel que pueden asumir las Comunidades Autónomas, a fin de crear un marco de acción promocional adecuada para garantizar que el sistema regulador sea, respecto de ellos, una realidad práctica⁴. Desde esta perspectiva, y sobre la base de distintos instrumentos jurídicos internacionales, comunitarios y estatales que avalan la necesidad de una mayor implica-

⁴ En este sentido, Pedrosa Alquezar, Sonia Isabel. “*Del conocimiento a la acción: implicación de las CCAA en la prevención de riesgos psicosociales*”. En El Observatorio de Riesgos Psicosociales, Revista Científico-Técnica, n.1, páginas 42 y sgs.

ción en la prevención de riesgos psicosociales de las CCAA, es evidente que la plena articulación tanto del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Andaluza, como de la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo, abren un nuevo horizonte muy prometedor para hacer de la política andaluza a tal fin un auténtico paradigma de cómo el Autogobierno, aún con las limitaciones de tipo regulador, puede ser una auténtica vía de progreso para avanzar en PRL, dando un nuevo impulso a los nuevos enfoques preventivos y convirtiéndose en una referencia a nivel estatal, y, por qué no, internacional.

Los instrumentos básicos ya están diseñados y los principales pasos ya están dados. Ahora es la hora de que todos los sujetos concernidos asuman sus concretas responsabilidades, sin esperar a que un nuevo “Mesías” nos ofrezca luz al respecto –una eventual reforma legislativa–, y sin desplazar, como es frecuente, las “culpas” por los problemas de deficiencias a los demás. Lo que se precisa es que todos estén a la altura de sus responsabilidades, mutando las normas, que existen, en prácticas.