

POLÍTICA ANDALUZA SOBRE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

CARMEN SÁEZ LARA

Cátedrática de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad de Córdoba

EXTRACTO

Palabras Clave: Salud Laboral

El desarrollo de una política preventiva de riesgos laborales por parte de los poderes públicos constituye el cumplimiento de un mandato constitucional (art. 40.2 CE), que para los poderes públicos andaluces renueva el Estatuto de Autonomía para Andalucía (art. 10.1 EA). El Estatuto de Autonomía, más allá de determinar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en esta materia (artículo 63), contiene una regulación específica sobre seguridad y salud laboral, donde se definen los ámbitos de actuación y las directrices que han de seguir las políticas públicas autonómicas, estableciendo que nuestra Comunidad Autónoma desarrollará una política propia en materia de prevención de riesgos laborales (artículos 171,173 y 174), previsiones que, en definitiva, amparan directamente la existencia de una Estrategia Andaluza sobre Seguridad y Salud Laboral.

Para la Estrategia Andaluza próxima deben tenerse en cuenta ciertas consideraciones con vistas al desarrollo futuro de las previsiones contenidas en la Estrategia Española, que son las que se describen en este estudio. Sin perjuicio de que también deba prestarse una mayor atención a la vigilancia de la salud, tal como se confirma en las Estrategias Europea y Española como un aspecto prioritario.

ABSTRACT

Key Words: Occupational Health

The development of a preventive occupational risk policy by public authorities constitutes compliance with a constitutional mandate (art. 40.2 Spanish Constitution), which is renewed for the Andalusian public authorities in art. 10.1 Statute of the Andalusian Autonomy. Beyond determining the competences assumed by the Autonomous Community, the Statute for Andalusian Autonomy on this topic (article 63) contains specific regulation on safety and health at work, defining the scope of activity and the guidelines to be followed by public regional policies, establishing that our Autonomous Community will develop its own policy with regard to occupational risk prevention (articles 171,173 and 174), which, in short, directly harbours the existence of an Andalusian Occupational Safety and Health Strategy.

For the next Andalusian Strategy, certain considerations must be taken into account in view of provisions contained in the Spanish Strategy, and which are described in this study. All of this without prejudice to paying more attention to health surveillance as a priority axis, as confirmed by the European and Spanish Strategy.

ÍNDICE

1. LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES
 - 1.1. Mandato estatutario a los poderes públicos andaluces y previsión legal
 - 1.2. La Estrategia Europea para promover la Salud y la Seguridad en el Trabajo (2007-20012)
 - 1.3. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-20012)
2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
 - 2.1. Modelos de organización administrativa en las Comunidades Autónomas en materia preventiva
 - 2.2. El modelo organizativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía
3. LOS PLANES AUTONÓMICOS SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
 - 3.1. Características comunes de las políticas autonómicas a la luz de sus planes de actuación
 - 3.2. El II Plan General para la Prevención de los Riesgos Laborales en Andalucía 2003-2008
 - 3.3. Conclusiones relativas al Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía y propuestas de futuro

En nuestro país las Administraciones Autonómicas han sido las protagonistas en materia de seguridad y salud en el trabajo, y las que han afrontado los principales *deficit* del sistema preventivo diseñado desde el marco normativo, las deficiencias aplicativas de una normativa extensa y compleja, aunque imprescindible para la instauración en las empresas de un sistema de prevención de riesgos laborales. En cumplimiento del mandato constitucional, siguiendo los principios de la política preventiva definidos legalmente y las directrices establecidas desde la Estrategia Europea durante los últimos años se ha producido un desarrollo de planes en materia de salud y seguridad laboral en todas las comunidades autónomas. De esta forma, se ha ido logrando un cierto “despegue”, desde una situación caracterizada por el generalizado incumplimiento o cumplimiento meramente formal de la normativa y una inexistente cultura preventiva. Los planes autonómicos asumirían de forma integral la realización de acciones dirigidas hacia todos los sujetos protagonistas del sistema de prevención empresas, trabajadores, entidades formativas, auditoras, servicios de prevención, acciones de promoción y acciones de vigilancia y control y acciones educativas, informativas y formativas. Por ello, hoy las preocupaciones se centran en la necesaria reducción de la siniestralidad laboral y en la consecución de una efectiva integración organizativa de la prevención de riesgos laborales en la empresa que, con el paralelo aumento de eficacia en la actividad desarrollada por los servicios de prevención y entidades formativas, contribuyan a un real avance en la consecución de un sistema de seguridad y salud laboral de calidad.

En estos momentos, efectivamente los objetivos prioritarios más destacados se dirigen a facilitar el cumplimiento de la normativa preventiva en las pequeñas y medianas empresas y a mejorar la calidad y eficacia de los servicios de prevención. Pues bien, mejorar la prevención exige integración de la gestión preventiva pues “sin algún recurso preventivo propio, simplemente no hay prevención” y mayor calidad y eficiencia de los servicios de prevención. En este sentido, es preciso perfeccionar el sistema de acreditación de los servicios de prevención ajenos y concretamente alcanzar una mayor homogeneidad en cuanto a los criterios de acreditación y a las condiciones de actuación de los mismos en los diferentes territorios del Estado. El elemento territorial, estructural en nuestro modelo de Estado, no puede ser un factor que redunde negativamente en la calidad de la prevención, para ello es preciso un esfuerzo para alcanzar una mayor homogeneidad entre los diversos territorios y para ello la principal herramienta es un sistema de información adecuado. Igualmente es preciso alcanzar un equilibrio entre asesoramiento y promoción y vigilancia, control y sanción, atendiendo a que tanto en la Estrategia Europea como en la Española late un fundamento común “lo trascendente es elevar el nivel de cumplimiento de la normativa, conseguir la mejora de los sistemas de gestión de la prevención y de las concretas medidas de prevención y protección, y ello se consigue a través de la presencia de la Inspección en los lugares de trabajo y no, al menos en primera instancia, a través la sanción”.

La definición estratégica de las políticas en salud laboral requiere partir del análisis del marco de referencia. El Estatuto de Autonomía para Andalucía de 2007 renueva para los poderes públicos andaluces el mandato constitucional de promoción de la seguridad y salud en el trabajo, estableciendo además que nuestra Comunidad Autónoma tendrá una política propia en materia de prevención de riesgos laborales, sus ámbitos de actuación y directrices (artículos 171,173 y 174). Por su parte, la Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad laboral (2007-2012) y en mayor medida la Estrategia Española sobre Seguridad y Salud laboral 2007-2012 constituyen documentos relevantes que deben inspirar la política de los poderes públicos, así como la actividad de los sujetos que intervienen en la organización y desarrollo de la prevención de riesgos laborales, y de los propios empresarios y trabajadores, para avanzar en la mejora de los indicadores de siniestralidad y de salud laboral. Finalmente, también debe recordarse que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales define tanto el contenido y objeto como los principios de la política preventiva. A continuación se describirán las políticas seguidas a través de los diversos planes autonómicos teniendo además presentes los modelos organizativos a través de los cuales se han elaborado y puesto en práctica. El análisis y la valoración de las actuaciones desarrolladas en la Comunidad Autónoma de Andalucía así como algunas propuestas de futuro serán finalmente también tratadas en el presente trabajo.

1. LA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS SOBRE SEGURIDAD Y SALUD DE LOS TRABAJADORES

1.1. Mandato estatutario a los poderes públicos andaluces y previsión legal

Tanto la Constitución Española (art. 40.2) como el Estatuto de Autonomía (art. 10.1) contienen un mandato a los poderes públicos de desarrollo de una política preventiva de riesgos laborales.

Centrando nuestra atención en el Estatuto de Autonomía, de partida, hemos de tener presente que, desde una perspectiva más general en el nuevo Estatuto de 2007 las cuestiones sociolaborales y dentro de estas la seguridad y salud de los trabajadores ha merecido una especial atención. El primer objetivo básico al que la Comunidad Autónoma dirigirá el ejercicio de sus poderes es, en efecto, la consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia, entre otros aspectos, en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral (Artículo 10.3. 1º). Igualmente hemos de apelar a la definición de los principios rectores de las políticas públicas en el apartado 10º del artículo 37 y la fijación de una política propia en materia de prevención de riesgos laborales (artículos 171,173 y 174).

En definitiva, el Estatuto de Autonomía para Andalucía más allá de determinar las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en esta materia (artículo 63) contiene una regulación específica sobre las relaciones laborales y, en concreto, sobre seguridad y salud laboral, donde se definen los ámbitos de actuación y las directrices que han de seguir de las políticas públicas autonómicas. Por lo que respecta en primer lugar a las competencias autonómicas hemos de recordar que en este ámbito corresponde a la Comunidad Autónoma competencias ejecutivas de la legislación laboral relativa a la prevención de los riesgos laborales y la seguridad en el trabajo (artículo 63.1), si bien también resultan implicados otros títulos competenciales, especialmente el relativo a sanidad. Dispone el artículo 55 del Estatuto de Andalucía que es competencia de la Comunidad Autónoma la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud pública en todos los ámbitos, incluyendo la salud laboral. Dentro de las funciones ejecutivas de la normativa sobre prevención de riesgos laborales se integran la promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento y sanción de los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales (artículo 7 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales) así como el conjunto de actuaciones preciso para la puesta en práctica de la normativa reguladora del conjunto del sistema de relaciones laborales¹.

¹ Cfr., (SSTC 35/1982; 39/1982; 48/1982; 7/1985 y 17/1986, STC 194/1994 de 28/6/1994, entre otras). en relación con el alcance de esta competencia de ejecución de la Comunidad Autónoma.

Sin embargo, como ya afirmamos el Estatuto más allá de atribuir las competencias en materia de seguridad y salud laboral contiene previsiones relativas a la posibilidad de desarrollar una política propia en materia de prevención de riesgos laborales (artículos 171,173 y 174). Concretamente, el citado artículo 171 establece que la Administración Pública contribuirá a garantizar la seguridad y salud laboral de los trabajadores, para lo cual diseñará instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales. La Comunidad Autónoma se dotará de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral. La seguridad y salud laboral, es pues uno de los ámbitos en el que, en todo caso, ha de desplegarse la política laboral propia. El artículo 173 afirma en efecto que la Comunidad Autónoma tendrá una política “propia” de relaciones laborales, y aunque el artículo 42.2.2º sólo prevé esta posibilidad en el ejercicio de las competencias compartidas y no en el desarrollo de las competencias ejecutivas, esta previsión tiene amparo en la doctrina constitucional².

La política autonómica en materia de empleo y relaciones laborales habrá de desarrollarse pues en el ámbito de las competencias de ejecución en materia de empleo y relaciones laborales asumidas en el artículo 63 del Estatuto, sin

noma. Además el alcance de las competencias ejecutivas de la legislación laboral debe también interpretarse de conformidad con el artículo 42 del Estatuto, que concreta las facultades de la función ejecutiva y en concreto el artículo 42. 3º en relación con las competencias ejecutivas dispone que comprenden la función ejecutiva que incluye la potestad de organización de su propia administración y, en general, aquellas funciones y actividades que el ordenamiento atribuye a la Administración Pública y, cuando proceda, la aprobación de disposiciones reglamentarias para la ejecución de la normativa del Estado.

² Como se recordará la doctrina constitucional sobre la distribución de competencias en el ámbito laboral pronto admitiría la existencia de una política autonómica propia en materia laboral que el TC deducirá de la facultad de autoorganización y autogobierno. Las Comunidades Autónomas, según el TC, pueden orientar su acción de gobierno en función de una política laboral propia, aunque en tal acción de gobierno no puedan hacer uso sino de aquellas competencias que específicamente le están atribuidas. Dentro de ellas, está sin duda la necesaria para fijar la organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno, que no son sólo las que el Estatuto crea y que están constitucionalmente garantizadas, pues la Comunidad Autónoma puede crear otras en la medida en que lo juzgue necesario para su autogobierno. Así, es posible que en las materias en que a la Comunidad Autónoma sólo corresponde la ejecución, se puedan crear organismos o servicios no previstos por la legislación estatal pertinente, pero sin que les pueda encomendar el ejercicio de competencias que la propia Comunidad Autónoma no tiene (STC 35/1982, de 14 de junio). Las CCAA con competencias en materia laboral podían así crear órganos propios siempre que no asumiera funciones fuera del marco constitucional y estatutario, éstos fueron los consejos de relaciones laborales, como fue en Andalucía el Consejo Andaluz de Relaciones Laborales, cuyo presupuesto necesario era el reconocimiento de que la CCAA podía tener una política laboral propia.

perjuicio de que existan otros títulos competenciales con incidencia en este ámbito, como son los relativos a la actividad económica, servicios sociales, sanidad o educación. En este sentido, debe además indicarse que las directrices comunitarias en materia de empleo están cada vez más orientadas hacia las regiones, por la diversidad regional existente, de forma que puede hablarse de una territorialización de las relaciones laborales que aconseja políticas propias, adaptadas a las necesidades de los sistemas de empresas de cada región. Complementa la previsión estatutaria sobre el contenido de la política autonómica propia de relaciones laborales el artículo 174 donde identifica junto a la subvención la contratación pública como instrumentos o vías de implementación de la misma, así como del cuidado de los aspectos medioambientales por parte de las empresas. El artículo 174, responde a la idea de que la contratación administrativa, además de las subvenciones públicas, pueda configurarse como un instrumento de fomento de políticas de prevención de riesgos laborales. Sin embargo, a estos efectos, conviene destacar los límites existentes a la introducción de exigencias o criterios objetivos de carácter social, específicamente, en el seno del procedimiento de contratación pública, siendo necesario advertir que puede ser contrario al Derecho de la Unión Europea introducir indicadores de índole social como criterios aplicables para la adjudicación del contrato, o para la selección de los contratistas. Por ello debe destacarse que la redacción del precepto a través de una fórmula genérica e inconcreta es especialmente acertada.

Por su parte, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales define tanto el contenido y objeto como los principios de la política preventiva, siendo la coordinación funcional y territorial y la participación los principios de la política preventiva. Resulta fácil, en consecuencia, afirmar que tanto la elaboración de la política en materia de prevención de riesgos laborales como la actividad administrativa que se desarrolle en su ejecución han de estar sometidas a los principios de cooperación, eficacia y participación.

Si desde diversos informes han venido destacando que esta coincidencia de actuaciones en un mismo campo no se ha traducido hasta ahora en la adecuada cooperación y coordinación interdepartamental, debe destacarse que en los planes autonómicos hoy vigentes se inserta en muchas ocasiones una línea estratégica dirigida al desarrollo de la coordinación entre las diversas Administraciones implicadas adoptando un enfoque integral y multidisciplinario y aspirando a desarrollar la transversalidad de la política de prevención de riesgos laborales.

1.2. La Estrategia Europea para promover la Salud y la Seguridad en el Trabajo (2007-2012)

Al igual que la Estrategia comunitaria 2002-2006 la estrategia para promover la salud y la seguridad en el trabajo en la Unión Europea de 2007 a

2012 parte en términos generales de una valoración positiva sobre los efectos que sobre la salud y la seguridad en el trabajo se han derivado de la adopción y la aplicación de la normativa sobre salud y seguridad laboral³.

La nueva Estrategia Europea no contiene grandes novedades, sigue la senda de la anterior en cuanto a los retos y objetivos si bien en relación con las razones o justificaciones sobre la relevancia de la seguridad y salud de los trabajadores se refuerzan las de naturaleza económica. En sus conclusiones, reiterando resumidamente las ideas expresadas en su introducción, la Estrategia afirma que *“el papel de la salud y la seguridad en el trabajo es fundamental para incrementar la competitividad y la productividad de las empresas y contribuir a la viabilidad de los sistemas de protección social, ya que se traduce en una reducción del coste de los accidentes, de los incidentes y de las enfermedades, y en una mayor motivación de los trabajadores”*.

En relación con los objetivos propuestos hemos de destacar, de una parte, su atención prioritaria en diversas áreas (aplicación de la legislación, asistencia técnica, promoción de la salud, vigilancia y control) a las PYME. De otra parte y en el marco de afrontar los nuevos riesgos, la promoción de la salud mental en el trabajo constituye también uno de sus aspectos novedosos. Pese al impacto positivo de la aplicación de la normativa comunitaria sobre las situaciones nacionales, la Estrategia parte de detectar lo que denomina *“graves lagunas”* en tal aplicación en los sectores considerados de riesgo y entre las categorías de trabajadores más vulnerables (jóvenes, trabajadores con contrato de duración determinada y trabajadores poco cualificados), en particular en las PYMES y en el sector público. En concreto, la atención a las PYMES, definida como prioritaria, es la que centra las directrices que se marcan a las estrategias nacionales para garantizar el cumplimiento de la normativa preventiva. Además merece ser destacado que estas directrices apuntan hacia la promoción, incluso económica, formación, información y asistencia a través de instrumentos fáciles y sólo aparece, como última medida, el control y sanción de los incumplimientos. En efecto, expresamente la Estrategia apela al *“recurso a los inspectores de trabajo como intermediarios para promover un mejor cumplimiento de la legislación en las PYME, en primer lugar a través de la educación, la persuasión y los incentivos, y, en caso necesario, también a través de medidas coercitivas”*.

Por otra parte, la Estrategia constata las dificultades en la aplicación de la legislación sobre salud y seguridad en las situaciones de subcontratación.

³ Concretamente, se afirma que durante el período cubierto por la estrategia comunitaria 2002-2006, se ha observado una disminución importante del número de accidentes de trabajo y que la nueva estrategia para 2007-2012 propone ser aún más ambiciosos y reducir en un 25 % la tasa global de accidentes de trabajo de aquí a 2012 en la UE-27.

Contiene un objetivo específico sobre el fomento y puesta en práctica de las estrategias nacionales, en el que se parte de hacer depender el éxito de la Estrategia Europea de que los Estados asuman estrategias coherentes con objetivos cuantitativos para reducir el número de accidentes y enfermedades profesionales. Dichas estrategias deberán orientarse hacia los sectores y las empresas con peores resultados, y centrarse en los riesgos más corrientes y en los trabajadores más vulnerables. Finalmente, la Estrategia señala cuatro ámbitos de actuación prioritarios, que deben ser tenidos en cuenta, la eficacia preventiva de la vigilancia de la salud, la rehabilitación y la reintegración de los trabajadores, afrontar los cambios sociales y demográficos y reformar la coherencia de las políticas implicadas (salud pública, desarrollo regional y cohesión social, contratos públicos y empleo y reestructuraciones).

1.3. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-20012)

La Estrategia Española constituye un fruto relevante del diálogo social, de la cual puede adelantarse una valoración altamente positiva pues si inspira efectivamente la política de los poderes públicos, así como la actividad de los sujetos que intervienen en la organización y desarrollo de la prevención de riesgos laborales, y de los propios empresarios y trabajadores, permitirá avanzar en la mejora de los indicadores de siniestralidad y de salud laboral.

La Estrategia Española afirma la relevancia constitucional de la prevención de riesgos laborales, “anclando” su promoción a la tutela del derecho a la vida y a la integridad, lo que le lleva a su configuración como un objetivo político de primer orden. Basada en el dialogo social, la Estrategia española da cumplimiento a los principios de participación así como también apela continuamente al principio de colaboración entre la Administración del Estado y las Administraciones Autonómicas, colaboración que ha presidido su elaboración y será imprescindible para su ejecución. Por ello se afirma, consciente de la competencia autonómica en esta materia, que “la ejecución práctica de las medidas incluidas en esta estrategia habrá de respetar fielmente el marco vigente de distribución competencial”. Tras una acción del Estado centrada en la adopción de un marco institucional y normativo es preciso ahora, se entiende, una Estrategia de acción. Su objetivo es claro, dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones desarrolladas por todos los actores relevantes en la prevención de riesgos laborales, diseñar un marco común y compartido y articular la Estrategia Europea y la diversidad de iniciativas desarrolladas desde la Administración General y desde las Comunidades Autónomas

La Estrategia Española parte como es de rigor del diagnóstico sobre la situación de la prevención de riesgos laborales en España. Se trata de un diag-

nóstico bastante acertado que, con gran austeridad de elogios en cuanto a los aspectos positivos, se centra en los negativos a través de una identificación bastante precisa de las debilidades de las actuaciones públicas. Es precisamente en las actuaciones públicas desarrolladas donde se concentran lo que la Estrategia califica de aspectos negativos de la situación de la prevención de riesgos laborales en España. Esta es, sin duda, una perspectiva o punto de vista de aproximación a la realidad de nuestro sistema de prevención de riesgos laborales que merece ser destacada, pues de partida y con independencia de que la actual situación sea imputable a todos los sujetos responsables ciertamente no lo es a todos en igual medida. En todo caso, a mi juicio, constituye un acierto el planteamiento que imputa a los poderes públicos la responsabilidad derivada de que la aplicación del marco jurídico no haya determinado automáticamente los logros deseados y mucho menos las expectativas, que pudo generar la aprobación de la Ley de prevención de riesgos laborales. Por ello identifica como causas de los “problemas aplicativos” de la Ley de prevención, entre otras, la falta de una visión global del conjunto de las políticas públicas, la debilidad y dispersión de las políticas activas desarrolladas por lo que no se ha generalizado una cultura preventiva, la inexistencia de un respaldo fuerte de las instituciones públicas competentes y la insuficiente coordinación de las actuaciones desarrolladas por sujetos públicos y privados.

En segundo lugar, también resulta llamativo que, según la Estrategia, las dificultades para el cumplimiento de la normativa, especialmente de las pequeñas y medianas empresas encuentran su origen en causas relacionadas exclusivamente con el propio proceso normativo y el contenido de las normas. El elevado número de normas, su complejidad y la rapidez de su aprobación, cuando no su propia generalidad han determinado, se afirma, la falta de integración de la prevención y el cumplimiento formal antes que real de las obligaciones preventivas. En tercer lugar, la Estrategia también entiende en su diagnóstico que ya ha pasado la fase de establecimiento de la organización preventiva en la empresa y es el momento de abrir el debate entre todos los sujetos implicados en torno a perfeccionar la eficacia y la calidad de los servicios de prevención. Finalmente, como asignaturas pendientes se encuentran la vigilancia de la salud y la aplicación de la normativa de prevención de riesgos a los empleados públicos.

En definitiva, el diagnóstico realizado no sólo identifica las debilidades sino que presta especial atención a sus causas e identifica todas aquellas directamente relacionadas con la esfera de actuación de los poderes públicos.

Centrándonos en los objetivos, la principal novedad es su clasificación atendiendo a sus destinatarios, los sujetos privados y las políticas públicas.

Por lo que respecta ya a la formulación de las medidas adecuadas para hacer frente a la siniestralidad laboral en primer lugar, es destacable el esfuerzo

por facilitar el cumplimiento de la normativa preventiva en las pequeñas y medianas empresas. Olvidando los planteamientos puramente sancionadores, aunque sin bajar la guardia en la persecución, administrativa y penal, de los incumplimientos, se prevé la adopción de medidas para la adaptación de las exigencias legales a las circunstancias específicas de las PYMES. Una de nuestras asignaturas pendientes en este terreno ha sido, en efecto, la de acomodar la ingente normativa aprobada en los últimos años, a la situación específica de las pequeñas y medianas empresas. No se trata, en ningún caso, de tolerar el incumplimiento de la normativa de prevención en estas empresas, o de rebajar específicamente para las mismas los niveles de exigencia, sino de facilitarles el cumplimiento de un acervo normativo complejo, difícil de conocer, de interpretar y de aplicar. La simplificación burocrática y la atenuación de la carga documental para las empresas de hasta cincuenta trabajadores constituyen, en ese sentido, una vía segura para un mejor cumplimiento en las mismas de la normativa preventiva, al igual que incentivar la asunción de las correspondientes obligaciones con medios propios en las PYMES, con recursos preventivos de la propia empresa. Se permite que el empresario pueda desarrollar personalmente la actividad de prevención en las empresas de hasta diez trabajadores y se exime de la obligación de auditoría externa a las empresas de hasta cincuenta trabajadores que organicen su sistema de prevención con recursos propios. La apuesta por la implicación en las tareas preventivas de empresarios y trabajadores, en particular en las PYMES carentes de representación laboral. Ello se hace, siguiendo el modelo del sector de la construcción, por medio de un organismo paritario sectorial o territorial. Se apuesta, así, por la colaboración, sin duda más fructífera para alcanzar los objetivos pretendidos, que la confrontación.

En segundo lugar, hemos de señalar, aquellas medidas que tratan de corregir la tendencia a la excesiva externalización de las actividades de prevención. Así la previsión de bonificaciones en las cotizaciones sociales para las empresas que decidan, sin estar obligadas a ello, tener servicios propios, y también para la contratación de trabajadores designados, con formación de nivel intermedio y dedicación efectiva a tareas preventivas, o que formen parte de los servicios propios. Éstos, además, podrán subcontratar determinados y concretos medios necesarios para la realización de las actividades preventivas, cuando la dispersión geográfica de los centros de trabajo o el elevado coste de tales medios así lo justifique, sin necesidad de recurrir en todo caso, para ello, a servicios de prevención ajenos.

E igualmente el establecimiento de criterios de calidad y eficacia para los servicios de prevención ajenos que sumado a lo anterior. La ausencia total de recursos preventivos propios en las empresas trata, así, de erradicarse, ya que sin algún recurso preventivo propio, simplemente no hay prevención. No hay

que olvidar que, en los primeros compases de la aplicación de la Ley de Prevención de riesgos Laborales, la tendencia apreciable era la de la asunción del cumplimiento de las obligaciones preventivas con medios propios. Solo posteriormente, cuando el mayor coste de esta opción (la suma del coste económico del establecimiento de servicios propios, más la auditoria de los mismos, más la vigilancia de la salud, es claramente superior a la que deriva de la contratación de servicios ajenos) se pone claramente de manifiesto, comienza una evolución hacia la creciente externalización del cumplimiento de las obligaciones preventivas. Contraviniendo, entre otras cosas, el espíritu de la Directiva Marco, que no contempla una opción libre de las empresas para decidir entre la cumplimentación de las obligaciones preventivas con medios propios o ajenos, sino que parte de la idea de que dicha cumplimentación ha de llevarse a cabo, preferentemente, con medios propios, pudiendo recurrirse a medios ajenos solo en caso de insuficiencia de aquellos o ante circunstancias o necesidades específicas.

En tercer lugar, la Estrategia también persigue potenciar el papel asesor de la Inspección de Trabajo, que podrá establecer programas de apoyo y asesoramiento a las empresas de hasta cincuenta trabajadores, para que puedan planificar actuaciones preventivas de mejora de la seguridad y salud. En tales programas se evitará la propuesta de sanciones para las empresas, siempre que se cumpla la planificación establecida y se consigan los objetivos de mejora programados (y en ausencia de accidentes de trabajo graves, muy graves o mortales y de enfermedades profesionales).

Finalmente, puede señalarse que se recupera la idea, tan insistentemente reclamada como ayuna de toda concreción normativa, de adaptación de las cotizaciones sociales por riesgos profesionales a la siniestralidad de las empresas⁴, aparece la previsión de un “Plan Renove” de equipos de trabajo obsoletos⁵ y una mayor atención a la vigilancia de la salud y a la medicina del trabajo.

Más discutible resulta la prohibición impuesta a las empresas con obligación de disponer de servicio de prevención propio de formar parte de servicios de prevención mancomunados “sectoriales”, aunque sí se permiten los constituidos para empresas del mismo grupo. Ello limitará el recurso a una figura, el

⁴ El compromiso asumido es, sin embargo, débil, ya que simplemente se dice que el Gobierno deberá proceder “al estudio de la posibilidad de establecer” sistemas de reducción de dichas cotizaciones, cuando las empresas acrediten que su índice de siniestralidad está por debajo del promedio de su sector de actividad.

⁵ En aquellos sectores en los que los datos de siniestralidad u otros datos objetivos pongan de manifiesto la conveniencia de modernizar la maquinaria. Esta renovación de equipos de trabajo, junto a la mayor atención a la investigación en seguridad y salud laboral, puede ser una vía muy importante de reducción de la siniestralidad.

servicio mancomunado, cuya potencialidad no ha sido hasta ahora suficientemente explotada.

En conclusión, si se avanza, efectivamente, en todos estos planteamientos, y si se está atento a la adaptación permanente del modelo de prevención a los cambios en el mercado de trabajo y en el tejido productivo, estaremos en el camino adecuado para mejorar nuestra salud laboral y reducir las estadísticas de siniestralidad a una dimensión más acorde con nuestro desarrollo económico, social y cultural. El futuro de la prevención de riesgos laborales en nuestro país, pasa pues por la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo para el periodo 2007-2012. En todo caso, el impulso de la Estrategia y de las propias estrategias autonómicas por parte de las políticas públicas de las que a continuación nos ocuparemos constituye un requisito ineludible para continuar en la senda de mejora de los indicadores de siniestralidad, de tal manera que podamos alcanzar el pretendido descenso de los índices de incidencia del 25 % en el año 2010.

Pues bien, atendiendo a las directrices estratégicas diseñadas es preciso abordar ya las políticas de seguridad y salud laboral desarrolladas por la Comunidad Autónoma de Andalucía. En primer lugar, se abordará la vertiente organizativa, centrándonos en la organización prevista en Andalucía para el establecimiento y ejecución de las políticas en materia de seguridad y salud laboral.

2. LA ORGANIZACIÓN DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS AUTONÓMICAS PARA EL DESARROLLO DE LA POLÍTICA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Junto a los organismos estatales en materia de seguridad y salud laboral, básicamente el INSHT y de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, cuyo fortalecimiento y revitalización se propone la Estrategia Española de Seguridad y Salud Laboral, se han desarrollado diversos órganos en las comunidades autónomas que, bajo modelos diversos, han elaborado y desarrollado las políticas de salud y seguridad en el trabajo. Sobre estos modelos y en concreto sobre los diversos centros directivos y entes que asumen esta competencia en Andalucía versarán las próximas páginas.

2.1. Modelos de organización administrativa en las Comunidades Autónomas en materia preventiva

La asunción de las competencias sobre seguridad y salud laboral ha determinado al mismo tiempo tanto el traspaso de recursos como la dotación ex novo de medios humanos y materiales. De esta forma son hoy las Administraciones

Autonómicas las que cuentan con mayores recursos para la promoción y garantía de la seguridad y salud laboral. Muchas de ellas se han ido dotando de organismos específicos gestores de la política de prevención de riesgos laborales en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, con funciones tanto consultivas como ejecutivas.

La mayoría de las CCAA han ido constituyendo, con diferentes denominaciones, Institutos de Seguridad y Salud Laboral⁶, además de Consejos y Comisiones (que habitualmente son órganos de participación de sindicatos y organizaciones empresariales de carácter consultivo y asesor), y que a veces se integran en los Institutos, para posibilitar la participación institucional en la planificación y ejecución de las políticas autonómicas en seguridad y salud laboral. Estos Institutos en ocasiones asumen solo competencias científico-técnicas (Aragón, Baleares) y en otros casos concentran todas las competencias autonómicas en materia de seguridad y salud laboral (Asturias, Canaria, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja y Valencia). Otras Comunidades Autónomas vienen a integrar el desarrollo y ejecución de sus políticas de seguridad y salud laboral y prevención de riesgos laborales en órganos integrados en la Administración general (Dirección General de la Función Pública, por ejemplo) o en la Administración laboral (Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, por ejemplo).

En definitiva, las organizaciones básicas de las que se han dotado las Comunidades Autónomas para el desarrollo de las actuaciones de su competencia en materia de prevención de riesgos laborales se ajustan a modelos diversos.

En Cataluña la dirección, gestión, ejecución y control de la política pública en materia de prevención de riesgos laborales corresponde a órganos comunes de la propia Administración laboral, careciendo de un órgano de participación institucional específico para prevención de riesgos laborales, así como de un órgano científico-técnico.

En Cantabria, Castilla-La Mancha, Castilla-León y Extremadura la política de prevención de riesgos laborales corresponde a la estructura orgánica existente en la Comunidad (Dirección General o Subdirección General correspondiente dentro de la Consejería que tenga atribuida la competencia) y únicamente se prevé la creación de un órgano de participación, consultivo y asesor (sin facultades de ejecución o gestión).

En Aragón, Baleares y Galicia, la competencia de ejecución en materia de salud y seguridad laboral corresponde a la Administración Laboral además

⁶ En Aragón, Asturias, Islas Baleares, Canarias, Madrid, Murcia, Navarra, La Rioja, Valencia, País Vasco y Andalucía, todos ellos dependientes de la Administración Laboral, salvo Navarra, donde depende de la Administración Sanitaria.

existe un órgano consultivo donde participan los agentes sociales y un órgano científico técnico, un Instituto.

En Asturias, Canarias, Madrid, Navarra, La Rioja, Valencia y País Vasco existe un Instituto como organismo especializado con competencias generales, en el que se integra el órgano de participación. Se persigue así una gestión y ejecución de la política de prevención a través de un solo organismo administrativo, con o sin personalidad jurídica, que bajo la denominación de Instituto asume la generalidad de las competencias y para su ejecución cuenta con un órgano de participación dentro de su estructura.

En conclusión podemos diferenciar dos modelos organizativos según la gestión siga correspondiendo a la estructura ordinaria de la Administración laboral o se cree un órgano especializado –Instituto– que la asuma, de tal forma que ambos modelos se plantean como alternativas incompatibles de organización administrativa. Además podemos señalar que el modelo de órgano especializado –Instituto– se va extendiendo.

2.2. El modelo organizativo de la Comunidad Autónoma de Andalucía

Actualmente coexisten en Andalucía una pluralidad de centros directivos y entidades con competencias en materia de seguridad y salud laboral.

Hasta 2004 en Andalucía la gestión de la política pública de prevención de riesgos laborales correspondía a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social, existiendo además un órgano de participación institucional, el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales⁷. A partir del V Acuerdo de Concertación Social y del Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (Decreto 313/2003, de 11 de noviembre)⁸, se prevé la creación de un Instituto Andaluz para Prevención de Riesgos Laborales, como

⁷ También hemos de hacer referencia a la Comisión Interdepartamental de Seguridad y Salud Laboral (Decreto 429/1996, de 3 de septiembre), que tiene como fundamento las necesidades de coordinación planteadas por la variedad y multiplicidad de actuaciones administrativas por varias Consejerías y Organismos Autónomos de la Junta de Andalucía respondiendo sus funciones a este objetivo general de coordinar las actuaciones.

⁸ El V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía (de 23 de mayo de 2001) prevé, entre otras actuaciones, la creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, gestionado por la Junta de Andalucía, que deberá contar con un órgano de dirección tripartito adoptando sus decisiones por mayoría cualificada así como impulsar la puesta en marcha de una Fundación tripartita de Prevención de Riesgos Laborales. Esta actuación se contempla, asimismo, en el VI Acuerdo de Concertación Social de Andalucía, firmado el 25 de enero de 2005, por la Junta de Andalucía, las organizaciones sindicales, Unión General de Trabajadores de Andalucía y Comisiones Obreras de Andalucía, y la Confederación de Empresarios de Andalucía, dentro de las medidas que se establecen en materia de seguridad y salud laboral.

órgano de participación institucional, pero que se mantiene independiente del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales. Además, el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía contempló diferentes acciones al respecto⁹ y al mismo tiempo se crea una Administración especializada, la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral¹⁰.

En definitiva podemos señalar que en Andalucía se ha llegado a un modelo diverso a los hasta ahora existentes y de mayor complejidad organizativa, en el que la Administración ordinaria o tradicional (la autoridad laboral clásica) deja paso a una Administración especializada, la Dirección General de Seguridad y Salud Laboral y en que será necesario conjugar la existencia de la aludida Dirección General, con tres organismos, un Instituto, un Consejo y finalmente una Fundación.

En otros territorios la creación de Institutos Autonómicos ha ido acompañada de la cesión del ejercicio de competencias por parte de la Administración a un organismo autónomo, lo que no ha acontecido en Andalucía. En todo caso entre nosotros es preciso un cierto deslinde de competencias que defina con claridad las funciones del Instituto. En este sentido, aparecen como áreas en las que pueda desarrollar acciones las relacionadas con la aplicación de programas derivados de la negociación colectiva, observatorios y foros universitarios e independientes, la participación de personas, entidades, colectivos, etc. relacionados con la prevención, distintos de los interlocutores sociales que despliegan su función en el Consejo.

El IAPRL, de conformidad con su Ley de creación (Ley 10/2006, de 26 de diciembre) habrá de desarrollar sus funciones en las áreas relativas al fomento de actitudes y prácticas positivas de empresarios y trabajadores frente al riesgo laboral, el fomento de una cultura preventiva y de promoción de la salud y la seguridad en el trabajo en la sociedad (sensibilización del conjunto de la sociedad), impulso de la formación en prevención de riesgos laborales, promo-

⁹ La aprobación de la Ley del Instituto Andaluz para la Prevención de Riesgos Laborales y su reglamentación de desarrollo, de la Ley del Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, de la Ley de la Fundación Andaluza para la Prevención de Riesgos Laborales, de un nuevo Decreto que sustituya al Decreto 429/1996, de 3 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interdepartamental de la Seguridad y Salud Laboral, y de un nuevo Decreto que sustituya al Decreto 244/2000, de 31 de mayo (Estructura orgánica de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico) mediante el cual la actual Dirección General de Trabajo y Seguridad Social pase a denominarse Dirección General de Trabajo y de Prevención de Riesgos Laborales.

¹⁰ Mediante Decreto 203/2004, de 11 de mayo, sobre la estructura orgánica de la Consejería de Empleo y del Servicio Andaluz de Empleo, se creó la nueva Dirección General de Seguridad y Salud Laboral, dando a esta última las competencias relativas a la Prevención de Riesgos Laborales, seguridad y salud laboral, así como la coordinación de los distintos Centros de Prevención de Riesgos Laborales dependientes de la Consejería.

ción de la investigación sobre salud laboral y prevención de riesgos laborales y mejora y optimización de los sistemas de información, análisis e investigación.

Sobre este último aspecto hemos de realizar algunas consideraciones. El punto de partida es la existencia en el área de la información de una grave insuficiencia en la sociedad de las TIC: la carencia de un sistema de información y registro de riesgos laborales y de daños para la salud de los trabajadores. De una parte, no existe un sistema de información y registro de riesgos laborales. La información derivada de las evaluaciones de riesgos de las empresas no es conocida por las Administraciones. De otra parte, los sistemas de registro de daños a la salud de los trabajadores al no estar conectados resultan poco eficaces. Así acontece en relación con el registro Delta y el registro de enfermedades profesionales (SISPA_EPR), los registros de tumores, de enfermedades de declaración obligatoria, de alta hospitalaria y el sistema de atención primaria (OMI_AP) no contienen información laboral. La inexistencia de un sistema de información coordinado es también una limitación para el desarrollo de la investigación en salud, seguridad y medio ambiente laboral y un serio obstáculo para alcanzar el objetivo de la Estrategia Española de Seguridad y Salud Laboral dirigido a una atención reforzada a la Vigilancia de la Salud Para ello se están estableciendo en determinadas regiones acciones dirigidas a la consolidación de los Observatorios Autonómicos en materia de Seguridad y Salud Laboral.

Las medidas que habría de desarrollar el IAPRL serían generación de un sistema integral de información a través de una base de datos global y conectar los datos disponibles desde el Sistema sanitario de Salud. También son procedentes en este mismo objetivo algunas otras medidas como fondos documentales y bibliográficos accesibles, gestión de Laboratorios-Observatorios, líneas de colaboración para la elaboración de estudios de diagnóstico en relación con actividades, sectores o riesgos, etc. La creación del IAPRL ha de condicionar la organización y funcionamiento de los distintos Laboratorios-Observatorios, pues entran de lleno en el terreno de sus posibles competencias. En este sentido, la experiencia en la aplicación del II Plan General para la prevención de riesgos laborales en Andalucía aconseja definir las competencias de los Laboratorios-Observatorios en vez de listar una serie de “estudios” a realizar.

3. LOS PLANES AUTONOMICOS SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Como ya se ha destacado, las Administraciones Autonómicas son actualmente en nuestro país las responsables principales del desarrollo de la política de seguridad y salud laboral en sus respectivos territorios. Las Comunidades Autónomas desarrollan, dentro de su ámbito de competencias, entre otras,

funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, así como de vigilancia y control del cumplimiento y sanción de los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales (STC 195/1996, de 28 de noviembre). Desde estructuras organizativas propias y mediante Planes Regionales, las Administraciones Autonómicas están avanzando, desde los iniciales planes de choque en empresas de alta siniestralidad (en los años 1998, 1999 y 2000) hacia planes y programas integrales de promoción de la seguridad y salud en el trabajo.

Tras el llamado “Programa Aragón” de 1998¹¹, y el Plan Nacional de Acción sobre la Siniestralidad Laboral de 1998¹², se producirá el despegue de los Planes Autonómicos a partir de 1998, 1999 y 2000, siguiendo, gran número de ellos, la pautas del Plan Nacional. Puede afirmarse que las políticas autonómicas están avanzando desde los planes de choque, los planes contra la siniestralidad, hacia programas y planes de promoción de la salud y seguridad en el trabajo, que combinan distintas medidas (informativas, formativas, de atención específica a PYMES, subvenciones) para hacer frente a las principales carencias de nuestro sistema de prevención de riesgos laborales. En definitiva, a partir de 1998 las Administraciones Autonómicas iniciaron la andadura que en adelante se materializaría en instrumentar sus políticas, coexistiendo fórmulas que iban desde la elaboración de Planes generales hasta la concepción de planes específicos (en materia de formación, etc.) pasando por planes de choque contra la siniestralidad, abarcando así diferentes ópticas de abordar el problema, en la mayoría de los casos teniendo como génesis y denominador común la concertación social que en cada Comunidad Autónoma se ha ido llevando a efecto. Los Planes hoy vigentes en gran parte datan de 2006 y 2007 y tienen una duración prevista en torno a los 3 años tal y como habían establecido sus precedentes.

A nivel Estatal el Plan de Acciones Prioritarias contra la siniestralidad laboral (2006) adoptó una serie de medidas prioritarias con carácter urgente (campana de sensibilización, programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa, estudio del INSHT y la Dirección General de Tráfico sobre accidentes laborales causados por el tráfico, estudio de la INSHT y las CCAA sobre siniestralidad laboral mortal y acciones específicas para

¹¹ Centrado sobre actuaciones dirigidas a un conjunto de empresas que presentaban mayores tasas de siniestralidad, y que tendría continuidad en el llamado “Programa 2000”, el “Programa objetivo cero accidentes de trabajo”, el “Programa sobreesfuerzos” y el “Programa buenas prácticas compartidas”.

¹² Promovido por el MTAS (las Administraciones Autonómicas, agentes sociales y la CNSST) donde se incluye igualmente un plan de choque dirigido a las empresas de mayor siniestralidad.

trabajadores inmigrantes) En 2007 se adoptó la primera Estrategia Española sobre seguridad y Salud laboral y por tanto con posterioridad a muchos de los planes autonómicos vigentes¹³.

Son importantes a estos efectos los destacados esfuerzos contenidos en los distintos planes que vienen a implementar un aumento de los medios destinados a acciones instrumentales como la sensibilización, la divulgación, la información y formación preventivas, el asesoramiento y asistencia técnica y la especial atención para lograr una verdadera dimensión social de la cultura preventiva.

3.1. Características comunes de las políticas autonómicas a la luz de sus planes de actuación

Gran número de comunidades autónomas, como acaba de exponerse, han optado por la vía de instrumentar “estrategias” o “planes integrales” que, atendiendo a su concreta situación socio laboral definen los objetivos básicos y diseñan un conjunto de acciones dirigidas a alcanzarlos, al mismo tiempo que dictan normas de promoción de la salud y seguridad en el trabajo, principalmente normas sobre ayudas e incentivos a las empresas o para la promoción de estudios e investigaciones especializadas.

La lectura del contenido de los planes autonómicos en la mayoría de las Comunidades Autónomas, permite comprobar que como ya venía ocurriendo en años anteriores, prevalece el modelo de Plan General integral, alternándose y solapándose según los casos con planes específicos (planes de choque, planes de formación preventiva, planes para sectores concretos de actividad –construcción, hostelería, pesquero etc.–). Con carácter general, y como ya ocurriera con los anteriores, estos planes son el resultado de la concertación social con los agentes económicos-sociales más representativos en las Comunidades Autónomas. De forma casi unánime las estrategias o planes generales siguen partiendo de un análisis y exposición de la siniestralidad de la Comunidad Autónoma (resultados de la encuestas regionales de condiciones de trabajo) así como de una valoración positiva de las anteriores políticas y actuaciones desarrolladas por la misma y, aunque previendo en la mayoría de los casos una ejecución anual, son planes plurianuales destinados a consolidar las actuaciones desarrolladas en años anteriores.

¹³ Algunos como es el caso del III Plan director de la Comunidad de Madrid 2008/2011 si siguen muy de cerca la Estrategia española y el escaso número de actuaciones que tienen algún contenido concreto reiteran actuaciones establecidas por la citada Estrategia.

En relación con el contenido, la ordenación de los objetivos y acciones sigue siendo en torno a áreas funcionales¹⁴, cultura preventiva, formación, vigilancia y control, integración de la prevención. Cabe destacar las similitudes halladas en cuanto a la estructuración de los planes analizados, siendo las áreas prioritarias de actuación básicamente las mismas. En algunos planes (País Vasco, Asturias) se reducen los objetivos estratégicos a formación, inspección y control, concienciación y sensibilización, integración de la prevención, compromiso institucional, vigilancia de la salud y prevención de enfermedades profesionales y sistemas de información.

Al mismo tiempo, se aprecia una mayor concreción en el diseño de los objetivos específicos en torno a la fijación de criterios de evaluación y mejora de la calidad del sistema de prevención de riesgos, el diseño de un sistema de información, la implicación del sistema sanitario en la gestión de las enfermedades relacionadas con el trabajo o programas de prevención de riesgos generados por las modernas condiciones de trabajo. No son muchos, sin embargo, los planes que establecen como una línea estrategia específica la prevención de riesgos emergentes o la atención a determinados colectivos (si en el plan de Navarra, 2007-2012).

Concretamente, por ejemplo, las acciones de reforzamiento de la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva se han dirigido a postular el incremento de los recursos y su mayor especialización. Uno de los problemas derivado de la escasez de recursos, se afirma, es la percepción de falta de seguimiento de la resolución de los problemas, una vez que estos han sido detectados. Más concretamente algunos planes prevén su convergencia en relación con el índice de Inspectores por trabajador (País Vasco), pues debe tenerse presente que aquellos países con índices de siniestralidad más bajo son los que mantienen un alto índice de inspectores por trabajador (Reino Unido, Italia, Finlandia o Dinamarca con ratios de 1/5.000 y 1/7.000 inspectores por trabajador). Las actuaciones previstas se dirigen a establecer índices o ratios adecuadas de inspectores especializados/trabajador por sectores de actividad definidos como prioritarios, hacia la vigilancia y control sobre servicios de prevención ajenos y auditorías, al control y seguimiento continuado de obras y de cadenas de subcontratas (sector de la construcción), o al control periódico sobre elementos de riesgo en la PYME y sobre apertura y puesta en marcha. También aluden algunas acciones a consolidar la puesta en marcha y aplicación del RD 597/2007, de 4 de mayo sobre publicación de las sanciones administrativas muy graves en prevención de riesgos laborales.

¹⁴ A diferencia de la Estrategia Española de Seguridad y Salud Laboral que estructura las diferentes acciones en torno a los sujetos destinatarios de las mismas.

Finalmente, puede identificarse algunas novedades en vigentes planes autonómicos:

* La importancia que asume el ámbito de actuación relativo a la vigilancia de la salud y las enfermedades profesionales.

* La relevancia dada a la creación de un sistema de información integral sobre riesgos y daños, al hilo que se desarrolla la idea de la creación o consolidación de un Observatorio a nivel de Comunidad Autónoma.

* El avance en la integración de la transversalidad de la seguridad y salud de los trabajadores y el esfuerzo para la penetración en el conjunto de las políticas y actuaciones públicas. En este sentido se aprecia en los planes autonómicos, más allá de la inserción en el terreno de la publicidad institucional, la educación, la formación profesional y la universitaria, la necesaria conexión de la perspectiva preventiva de riesgos laborales con los sistemas de información en el ámbito de la salud o los programas públicos de fomento de creación de empresas.

* La mayor concreción de las acciones en relación con ciertos sectores, ciertas empresas y ciertos colectivos de trabajadores más vulnerables

En definitiva, el análisis de los diversos Planes y Programas de las Comunidades Autónomas sobre seguridad y salud laboral nos permite concluir que dentro de la diversidad de las medidas son identificables objetivos estratégicos compartidos y lo que es quizás más relevante líneas de avance o desarrollo semejantes. Se adoptan así de forma progresiva en las Comunidades Autónomas experiencias iniciadas ya en otras Comunidades.

En términos generales y como expresión de una línea de tendencia común pueden afirmarse que van ganando progresivamente importancia en la configuración de las medidas de actuación las aproximaciones específicas y adaptadas a los diversos problemas o carencias del modelo preventivo, en conexión con las necesidades de empresas y trabajadores en los distintos sectores productivos y atendiendo a sus características personales (Planes sobre formación preventiva, formación adaptada y actualizada, formación para empresarios, encuestas regionales, incentivos para concretas inversiones en medidas preventivas o para determinadas empresas, incentivos a la contratación indefinida de técnicos en prevención, campañas específicas de vigilancia y control).

Más concretamente se aprecia una extensión de ciertas medidas o actuaciones como serían:

- Los estudios regionales de condiciones de trabajo y sus consecuencias sobre el mapa autonómicos de riesgos profesionales.
- Programas de formación para empresarios, y en términos generales una programación de la formación preventiva que combine el principio de la adaptación con el de la actualización de la formación.

- Programa de colaboración entre la ITSS y las unidades de seguridad y salud laboral autonómicas.
- Fomento de la integración de la prevención a través de incentivos a la contratación indefinida a tiempo completo o parcial de técnicos superiores para desempeñar funciones preventivas
- Reforzamiento de la función de asesoramiento de forma previa al Establecimiento de programas de control y seguimiento de las actuaciones de los servicios de prevención ajenos a efectos de comunicar las desviaciones a la Administración, que podrá extinguir la acreditación otorgada, una vez comprobado el incumplimiento de los requisitos que determinaron aquella (art. 27.3 Reglamento sobre Servicios de Prevención).
- Extensión de los sistemas de control a los servicios de prevención propios y mancomunados.
- Sistemas de evaluación de las actividades preventivas llevadas a cabo por los servicios de prevención (ajenos, propios y mancomunados) y las realizadas posteriormente por las empresas, en relación a que las evaluaciones de riesgos contemplen la totalidad de los mismos, incluidos aquellos con efectos sobre la reproducción, los colectivos específicos, los riesgos psicosociales y ergonómicos, la planificación de la prevención, la actualización de la evaluación, así como a que la vigilancia de la salud se lleve a cabo preferentemente, de acuerdo con los protocolos médicos del Ministerio de Sanidad y Consumo.
- Potenciación del papel de la Administración Pública como agente “tractor” o impulsor de la aplicación de la normativa y desarrollo de las prácticas preventivas. No sólo a través de la organización por parte de la Administración de su propio sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales sino integrando la perspectiva preventiva en todas y cada una de las políticas y acciones que directa o indirectamente tengan incidencia sobre este ámbito, desde el seguimiento de las condiciones de trabajo en las obras públicas adjudicadas por los diferentes departamentos hasta la política de contrataciones pública, de ayudas y subvenciones, o de licencias de obras en la Comunidad Autónoma.

3.2. El II Plan General para la Prevención de los Riesgos Laborales en Andalucía 2003-2008

Concluido el periodo de vigencia del II Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía 2003-2008 es el momento de realizar valoraciones y sobre todo de identificar puntos débiles, insuficiencias y defectos para

afrontar el futuro Plan o Estrategia, no sin antes afirmar el satisfactorio nivel de cumplimiento de las acciones previstas.

En el marco del V Acuerdo de Concertación Social de Andalucía se aprobó el II Plan General, avanzándose desde un poco conocido I Plan de Choque del año 2000 hacía un plan integral, donde las acciones de choque constituyen una medida más de un programa ambicioso que combina medidas de sensibilización social, de educación en seguridad y salud laboral, formación, y promoción positiva para las micro y PYME, plan de actuaciones específicas sobre la mujer y otros colectivos, y fomento de la investigación sobre seguridad y salud laboral. Se concibe como un instrumento de planificación general para Andalucía, dirigido a garantizar una correcta aplicación y extensión de las medidas a adoptar en nuestra Comunidad en materia de Prevención de Riesgos Laborales, tanto en el sector público como en el privado, pretendiendo la coordinación de todos los organismos e instituciones y la implantación a escala general de una cultura preventiva en la sociedad andaluza. Este II Plan se fundamentaba en el objetivo general de promoción de la salud laboral, reducción de la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo y contemplaba 130 acciones que se van enmarcando en objetivos operacionales los cuales, a su vez, se estructuran en objetivos estratégicos.

Centrando nuestro interés en algunas de sus insuficiencias, y en lo que afecta al análisis de la situación sociolaboral, en primer lugar, se echa en falta un estudio más profundo del marco productivo y por tanto, de las circunstancias y características principales de la estructura empresarial andaluza con incidencia en la siniestralidad laboral. En segundo lugar, falta un planteamiento riguroso sobre las causas de la siniestralidad laboral en Andalucía, más allá de la referencia a causas (a las que se alude a nivel comunitario) como son las nuevas formas de organización del trabajo, las nuevas tecnologías de la información y comunicación, las nuevas cualificaciones con los nuevos riesgos emergentes que conllevan. Finalmente, también en relación con el diagnóstico, el Plan afirma que determinadas circunstancias están provocando dificultades en la asimilación de las nuevas situaciones preventivas, obligando a un cambio de hábitos, pero las carencias consustanciales a la falta de una mínima cultura preventiva en algunos ámbitos parece no estar presente en el punto de partida de este análisis.

En el terreno del estudio e investigación en materia preventiva resultaba prioritario el establecimiento de una Estadística de Condiciones de Trabajo en Andalucía que garantizando la aleatoriedad en la selección de los trabajadores permita disponer de información necesaria para alcanzar un diagnóstico de salud laboral, y abordar el necesario estudio de prioridades a los efectos de reorientar las acciones de información, formación, divulgación y análisis que en materia de prevención sean desarrolladas por la Administración Autónoma. En

este sentido puede afirmarse que ya se ha realizado la I Encuesta sobre condiciones de trabajo en Andalucía, cuyos resultados habrán de ser tenidos en cuenta en la futura estrategia andaluza.

Por lo que respecta al contenido del plan, en relación con la vertiente presupuestaria debe señalarse que determinadas acciones carecían de estimación presupuestaria por lo que era razonable pensar que se produciría un incremento de presupuesto, por ausencia o insuficiencia del mismo, como ha acontecido en la práctica. Se puede apreciar que una gran parte de la dotación presupuestaria se ha destinado a las acciones de divulgación y sensibilización, colaboración interadministrativa e institucional, y fomento (que suman 49.856.000 euros, suponiendo cerca de un 76 por 100 del total presupuestado en el Plan). Además funciones que se han denominado prioritarias como educación y formación suponían sólo un 7 por 100 del total presupuestado, por lo que en el futuro resulta necesaria una mayor adecuación “presupuestaria” de los planes o estrategias al contenido de los mismos.

En cuanto al ámbito temporal, se aprecia que un gran número de acciones tenían ámbitos temporales que no respondían a la clasificación tripartita que el Plan concebía: a) acciones de choque –de aplicación inmediata e intensa-, b) acciones fase I –a desarrollar en el período 2003 y 2004– y c) acciones fase II –a desarrollar en el período 2005 a 2008-. En lo referente al ámbito geográfico, aunque se prevean cinco ámbitos de actuación (local, comarcal, provincial, interprovincial y regional) se debe hacer constar que la mayoría de las acciones que el Plan contiene no tenían definido ni determinado su ámbito geográfico, por lo que habría que entender que afectaban a todo el territorio de la Comunidad Autónoma Andaluza. Se echaba en falta, por tanto, acciones adaptadas a las características económicas y sociolaborales de ciertos ámbitos provinciales, comarcales o locales.

Finalmente, también eran apreciables ciertos defectos de sistematicidad del Plan y así la existencia de ciertas acciones que, por afectar a objetivos estratégicos distintos, se citaban o trataban con duplicidad. Sirvan de ejemplo acciones relativas a la educación o formación que tienen diferente consideración en distintos objetivos estratégicos u operacionales como implantar en las enseñanzas primaria, secundaria y bachiller el germen de una cultura preventiva, y en el estratégico de impulsar el tratamiento de las materias preventivas en los diferentes niveles educativos.

3.3. Conclusiones relativas al Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía 2003-2008 y propuestas de futuro

Atendiendo a la valoración de los resultados obtenidos por el Plan General puede concluirse la consecución en alto grado de las acciones que lo integran

así como su influencia en la redacción de planes posteriores en otras Comunidades Autónomas.

La elaboración del futuro plan estratégico habrá de abordar la cuestión de su estructura. Como se destacó, una novedad de la Estrategia Española era su estructura, formulada no por objetivos sino atendiendo a los distintos sujetos destinatarios de las acciones propuestas (poderes públicos, empresarios, trabajadores, servicios de prevención, entidades formativas y entidades auditoras) si bien los planes, también los posteriores a la Estrategia, adoptan una estructura clásica de objetivos y acciones. La adecuación de una u otra estructura no es ajena a la formulación de una estrategia o de un plan de acción. En todo caso el futuro Plan de acción ha de seguir una estructura adecuada por objetivos y acciones, siendo procedente la supresión de algún objetivo estratégico, como el de propuesta legislativa, pudiendo pasar sus acciones sobre normativa a encuadrarse dentro de cada objetivo estratégico, (por ej. en materia de formación, o de vigilancia y control). Debe tenerse en cuenta que en el II Plan algunas acciones expresan un objetivo específico o material y otras acciones el medio instrumental para llevarlo a cabo. Entre las segundas figuraban los convenios, acuerdos, subvenciones o ayudas que, finalmente, engloban a las acciones con contenido material. Futuros planes, sobre la base del analizado, han de evitarse duplicidades.

También es necesario destacar la conveniencia de establecer indicadores de eficacia, que sean distintos en función del objetivo estratégico a conseguir. En particular todos los programas específicos, sean referidos a mayor siniestralidad, o a riesgos, accidentabilidad o sectores concretos han de contar con una metodología y medición de resultados que permita su estudio y seguimiento.

Centrándonos en el contenido del Plan puede afirmarse para el futuro lo siguiente:

a) En la política de incentivos y fomento, las líneas de ayudas a las PYMES han de incluir los procedimientos de certificación existentes en materia de gestión de la prevención. La actuación administrativa debe avanzar:

Primero, en la línea de financiar las inversiones empresariales (de las micro y PYMES) en concretas medidas preventivas, en sectores con mayor siniestralidad, y al que sólo puedan acceder empresas que acrediten el cumplimiento de sus obligaciones preventivas, o en su caso ayudas económicas para proyectos innovadores de calidad en seguridad y salud laboral.

Segundo, en la vía de los incentivos a la contratación a tiempo completo o parcial de técnicos en prevención para que como trabajadores designados desempeñen actividades preventivas en las empresas de forma continuada.

Tercero, en el sentido de promover los servicios de prevención mancomunados para la gestión de la prevención de las empresas pequeñas y medianas, en relación con empresas de concretas áreas territoriales, en sectores de actividad con especiales situaciones de concentración de diversas empresas.

b) Atendiendo al papel de la negociación colectiva, sería posible el tratamiento de acciones que fomenten la regulación a través de las normas convencionales de aspectos relacionados, por ejemplo, con la gestión de la prevención, mediante la determinación de medios humanos y materiales para llevar a cabo la misma.

c) En la programación de acciones específicas por sectores, riesgos, colectivos destinatarios, etc. se ha de distinguir entre la fase de diagnóstico de la situación y la de medidas a implementar como consecuencia de dicha evaluación.

Desde el punto de vista técnico, podría resultar conveniente el estudio de acciones relacionadas con la siniestralidad derivada de accidentes de tráfico, entendiendo estos en sus vertientes de accidentes in itinere o dentro del horario de trabajo.

d) En formación preventiva, las acciones futuras deben estar orientadas a promover una formación adecuada, con una diversidad de destinatarios, empresarios, trabajadores designados, delegados de prevención y consiguientemente de contenidos, a una atención específica a colectivos de trabajadores y sectores con mayor índice de incidencia y a una programación de la formación preventiva que combine este principio de la adaptación con el de la actualización. Es conveniente establecer de forma específica un Plan de Formación en Prevención de Riesgos Laborales. La planificación de la formación preventiva debe diseñarse en el marco de un Plan que prevea la posibilidad de revisión con carácter periódico, su adaptabilidad a los cambios técnicos, organizativos, y productivos, así como la diversidad de destinatarios del mismo (estableciéndose una estructura modular organizada en ámbitos y programas). Los programas deben dirigirse a colectivos de trabajadores en situación de precariedad, subcontratación, temporalidad, e inmigrantes. Es conveniente priorizar los programas que garanticen el reciclaje permanente de los trabajadores, la formación de los delegados de prevención y de los trabajadores designados con la finalidad de mejorar su actividad preventiva, la adaptación de la formación atendiendo a los avances técnicos y a los riesgos emergentes para los profesionales de los servicios de prevención, así como aquellos programas dirigidos a sectores y colectivos con alta siniestralidad y mayor vulnerabilidad. Finalmente, en el futuro Plan Nacional o en los Planes que se adopten en las CCAA, las iniciativas dirigidas a la promoción de la formación sobre seguridad y salud laboral deben ir acompañadas de una evaluación de los resultados, para, en su caso, reorientar las políticas públicas, o las instituciones o entidades responsables de la puesta en práctica de las acciones, si no se alcanzan los objetivos propuestos.

e) Por lo que respecta al reforzamiento de la vigilancia y el control del cumplimiento de la normativa, la política autonómica debe centrarse en las siguientes actuaciones:

- Alcanzar la coordinación entre la actuación de los Inspectores de Trabajo y los Técnicos Autonómicos habilitados, a través de programas específicos de visitas individuales o conjuntas.
- Reforzar la actuación de asesoramiento técnico, a través de visitas dirigidas a la información y el asesoramiento técnico para el cumplimiento de las reglas de documentación del cumplimiento de las obligaciones de los empresarios en actividades concurrentes, y sobre las medidas de coordinación idóneas (por ejemplo sobre la designación de personal para la coordinación de la actividad preventiva, en determinados casos).

f) Por lo que se refiere al sistema de gestión de la prevención, hemos de subrayar que la calidad de la prevención debe mejorarse. El modelo actual presenta problemas en su aplicación que aconsejan de una parte que el marco jurídico asegure en mayor medida la seguridad jurídica de los distintos agentes implicados (empresa, servicios de prevención, técnicos, ITSS, Autoridad Laboral...). En concreto, mejorar la prevención tiene mucho que ver con perfeccionar el sistema de acreditación (y de revocación de la acreditación) y al mismo tiempo reforzar el sistema de información (registros, memorias...).

En este sentido debe destacarse que el elemento territorial que es estructural en nuestro modelo de Estado no puede ser un factor que redunde negativamente en la calidad de la prevención para ello es preciso un esfuerzo para alcanzar una mayor homogeneidad entre los diversos territorios cuya principal herramienta es un sistema de información adecuado.

Para la Estrategia Andaluza próxima deben tenerse en cuenta ciertas consideraciones con vistas al desarrollo futuro de las previsiones contenidas en la Estrategia Española. Mejorar la calidad de la prevención exige perfeccionar el sistema de acreditación. En primer lugar, dar solución a los problemas aplicativos del actual modelo de acreditación y así deben establecerse criterios de acreditación uniformes y vinculantes, que garanticen, además de la homogeneidad del servicio en el Estado, que los SPA cuenten en cada Comunidad Autónoma en la desarrollen sus funciones con unos recursos mínimos. Es preciso, igualmente, un procedimiento de revocación de la acreditación donde queden precisados sus causas y efectos.

Por lo que se refiere al establecimiento de los criterios de calidad de los Servicios de prevención han de fijarse criterios mínimos junto con la promoción de las buenas prácticas (por encima del cumplimiento de los mínimos). Mayores dosis de prevención exigen destinar más recursos tanto humanos como materiales, pero resulta primordial definir tanto los medios humanos como los medios materiales mínimos y por tanto homogéneos en todo el territorio del Estado para conseguir la acreditación. Estas ratios mínimas (obligato-

rias) en función del número de trabajadores y los sectores de actividad han de ser completadas con otras ratios aconsejables. Finalmente la vigilancia de la salud, como hemos visto se confirma en las Estrategias Europea y Española como un aspecto prioritario.

Mejorar la prevención también exige mejorar el contenido mínimo conciertos entre las empresas y los servicios de prevención ajenos, lo que debe conllevar claridad y transparencia que permita fácilmente al empresario valorar el cumplimiento de las obligaciones legales.

Las exigencias de calidad expresada en recursos mínimos para los SPA deben también guiar la exigencia de calidad de los SPP y SPM.

Es preciso mejorar el sistema de información y ello exige actuar y potenciar el uso tanto de los registros como de las memorias, reforzar sus contenidos y su tratamiento unificado así como conectar por vía informática las fuentes de información de las distintas CCAA.

En definitiva, podría proponerse lo siguiente:

- Las medidas relativas a los Servicios de Prevención Propios requieren de una normativa reguladora y, en su caso, de un plan integral, del que se derivarán la aplicación de los recursos humanos y materiales necesarios.
- Establecer procedimientos de control del sistema de prevención de riesgos laborales en las empresas, a través de un sistema de evaluación de la actuación de los diversos servicios de prevención (ajenos, propios, mancomunados, y de los trabajadores designados).
- Proponer un modelo de concierto de prevención que sea objeto de información y difusión mediante una campaña informativa y que garantice unos servicios de calidad, y así garantice que la evaluación de riesgos debe concretarse sobre todos y cada uno de los puestos de trabajo y teniendo en cuenta las personas, los trabajadores que los ocupan, atendiendo a sus características personales o su especial vulnerabilidad hacia los riesgos (edad, sexo, si presenta alguna minusvalía). Es preciso pues mejorar el contenido mínimo de los conciertos entre las empresas y los servicios de prevención ajenos, lo que debe conllevar claridad y transparencia que permita fácilmente al empresario valorar el cumplimiento de las obligaciones legales.
- Establecer una calificación de las empresas para la contratación pública con la Administración Autonómica o a la concesión de ayudas públicas, o a efectos de licencia de obras en su territorio, que valore el cumplimiento de las obligaciones preventivas, la aportación del Plan de Prevención, la obligación de tener establecida una organización preventiva, o la superación de un control de calidad en la gestión preventiva.

- Establecer a efectos de superar un control de calidad en la gestión preventiva por parte de las empresas un sistema de indicadores de seguridad y salud laboral que determinen el nivel mínimo de calidad del sistema de prevención de la empresa, como pueden ser los que fijen el número de recursos preventivos por trabajadores, la existencia de al menos un trabajador de la empresa con la formación y dedicación apropiadas para propiciar la aplicación práctica de las medidas preventivas.