

PAPELES DE TRABAJO

EFFECTIVIDAD DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL PERÍODO 1997-2007

Consuelo Reguera Suárez



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL DE ASTURIAS

PAPELES DE TRABAJO

Número 5

Este trabajo ha sido realizado para el Consejo Económico y Social del Principado de Asturias en el marco del Convenio de colaboración celebrado entre dicho Organismo y la Univesidad de Oviedo, a través del programa de doctorado *Economía y Sociología de la Globalización*.

Todos los derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier procedimiento (ya sea gráfico, electrónico, óptico, químico, mecánico, fotocopia, etc.) y el almacenamiento o transmisión de sus contenidos en soportes magnéticos, sonoros, visuales o de cualquier otro tipo sin permiso expreso del editor.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en las publicaciones editadas por el CES incumbe exclusivamente a sus autores y su publicación no significa que el Consejo se identifique con las mismas.

Promueve y edita: Consejo Económico y Social del Principado de Asturias, 2009

Plaza de la Paz, 9 - 1º 33006 Oviedo (Asturias)

Teléfono: 98 527 07 15 Fax: 98 523 78 13

E-mail: correo@cesasturias.es

Web: <http://www.cesasturias.es>

ISBN: 978-84-692-6779-0

Diseño y maquetación: **Consejo Económico y Social del Principado de Asturias**

PAPELES DE TRABAJO

EFFECTIVIDAD DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL PERÍODO 1997-2007

Consuelo Reguera Suárez



CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL
DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS

Resumen

La entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales hace necesario importantes cambios institucionales, tanto a nivel de Administración Central como Autonómicas, siendo creados organismos públicos como Institutos Regionales de Prevención, la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, además de los Servicios de Prevención Ajenos que surgen con la finalidad de ayudar a las empresas a cumplir con la Ley, dada la carencia de medios que al respecto presentaban las mismas.

Ello ha requerido de importantes esfuerzos económicos y humanos, persiguiendo un objetivo prioritario, la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y en consecuencia, reducir las tasas de siniestralidad en España. En este estudio se analizan y comparan, en el periodo 1997-2007, las inversiones y actuaciones realizadas y su incidencia sobre los índices de accidentes de trabajo.

Palabras clave: prevención de riesgos laborales, cultura preventiva, cambios institucionales, institutos de Prevención, siniestralidad, presupuestos.

Abstract

The entry into force of the Labour Risks Prevention Law makes necessary important institutional changes, as much concerning Central Administration as Autonomic, being created public organisms like Regional Institutes for Prevention, the Foundation for the Prevention of Occupational Risk Factors and the National Commission for Health and Safety at Work, besides outdoor prevention services that arise in order to help companies to fulfil the Law, given the lack of means displayed by these companies.

It has required of important economic and human efforts, pursuing a high priority objective, the improvement of the safety and health conditions at work and consequently, reducing the loss ratio in Spain.

In this study are being analyzed and compared, during the period 1997-2007, the performed investments and activities and their impact on the industrial accidents rate.

Keywords: prevention of labour risks, preventive culture, institutional changes, institutes of prevention, loss, budgets.

ÍNDICE

1	INTRODUCCIÓN	7
2	OBJETIVOS Y METODOLOGÍA	10
3	GÉNESIS DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	12
4	VARIABLES DEL MERCADO DE TRABAJO QUE INCIDEN CON MÁS FUERZA EN LA SINIESTRALIDAD	15
5	LA SINIESTRALIDAD EN ESPAÑA	22
6	LA SINIESTRALIDAD EN ASTURIAS Y LAS ACTUACIONES PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA LUCHA CONTRA LA MISMA	32
7	FORMAS DE ORGANIZAR LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DENTRO DE NUESTRAS EMPRESAS	40
8	ACTUACIONES Y PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y AGENTES SOCIALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN	47
8.1	INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO	48
8.2	COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO	51
8.3	FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	52
8.4	FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN EN ASTURIAS	55
8.5	INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL	67
8.6	MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL	67
9	ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: INSTITUTOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES	77
9.1	CCAA QUE CUENTAN CON INSTITUTOS DE PREVENCIÓN	81
9.2	CCAA EN LAS QUE LA CREACIÓN DE INSTITUTOS DE PREVENCIÓN ES RECIENTE	97
9.3	CCAA EN LAS QUE NO EXISTE INSTITUTOS DE PREVENCIÓN	98
10	CONCLUSIONES	101
11	BIBLIOGRAFÍA	107

ABREVIATURAS

AT	Accidente de trabajo
CCAA	Comunidades autónomas
CCP	Convenio Colectivo Provincial
CE	Comunidad Europea
CNSST	Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo
CCOO	Comisiones Obreras
DA	Disposición Adicional
DGT	Dirección General de Tráfico
DT	Disposición Transitoria
ECL	Encuesta Coyuntura Laboral
ENCT	Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo
ETT	Empresa de Trabajo Temporal
FLC	Fundación Laboral de la Construcción
FPRL	Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales
IAPRL	Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales
INSHT	Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo
ITSS	Inspección de Trabajo y Seguridad Social
LGSS	Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social
LPRL	Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales
MATEPS	Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales
MTAS	Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales
MTIN	Ministerio de Trabajo e Inmigración
RSP	RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención
SPA	Servicio de prevención ajeno
SPP	Servicio de prevención propio
TS	Tribunal Supremo
UGT	Unión General de Trabajadores

1. INTRODUCCIÓN

Ha transcurrido un periodo de 12 años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, obligando a las empresas a cumplir con esta normativa, la cual ha resultado en un primer momento de difícil aplicación dada la carencia de medios necesarios para llevarla a cabo, tanto humanos como técnicos.

La protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales ha supuesto diversas actuaciones por parte de las administraciones públicas y agentes sociales, así como el cumplimiento de obligaciones para las empresas en la consecución de los mismos objetivos, reducir los niveles de accidentabilidad a través de mejoras en las condiciones de trabajo. Pero, ¿realmente ha sido así? No todo lo deseable, muchas de las estadísticas oficiales ofrecen aún altas tasas de siniestralidad lo que repercute en importantes costes no sólo para las empresas, sino la sociedad en general.

Por parte de las comunidades autónomas se crearon Institutos de Prevención de Riesgos Laborales como órganos técnicos de la Administración, y se han llevado a cabo campañas publicitarias de sensibilización y de formación para empresas y trabajadores, y progresivamente se ha desarrollado la normativa necesaria para la aplicación de la Ley.

Se han creado, en el ámbito privado, servicios de prevención y formado técnicos para prestar su apoyo en el asesoramiento y la implantación de la Ley, principalmente a pequeñas y medianas empresas que carecían de personal con conocimientos expresos en la materia y en las que no sería viable crear ni mantener un departamento propio de prevención de riesgos laborales, pudiendo optar así a su contratación con un servicio de prevención jeno.

El desarrollo e implantación de toda esta sistemática supone las inversiones de importantes cantidades de fondos económicos, procedentes fundamentalmente de la administración pública, además de los costos soportados por las empresas privadas para llevar a cabo una efectiva aplicación de la Ley.

En este trabajo de investigación se analiza la evolución de ambos factores, la mejora de las condiciones de trabajo e índices de siniestralidad, y las asignaciones económi-

cas destinadas, para poner de manifiesto si los recursos invertidos han producido los resultados que cabría esperar. La sistemática seguida para ello se expone a continuación:

En el Capítulo II, que sigue a esta introducción, se exponen más en detalle los objetivos que se buscan en este trabajo así como la metodología que se ha utilizado en su realización.

En el Capítulo III se exponen los problemas que ha supuesto la entrada en vigor de la ley, aprobada con carácter de urgencia por imposición de la Unión Europea, la cual obliga a nuevas formas de actuación y a reformas estructurales en las administraciones y en las empresas, las cuales no disponían de los medios exigidos para su cumplimiento, especialmente las PYMES.

Continuando, en el Capítulo IV, se plantean de forma general los cambios producidos en variables del mercado de trabajo que parecen tener una mayor incidencia en la siniestralidad: población ocupada, tasa de paro, temporalidad, la duración de las jornadas de trabajo, y tamaño de las empresas.

En el Capítulo V se expone la evolución que han tenido los accidentes de trabajo en jornada, a través de los índices de incidencia y las principales causas que provocan tales accidentes. Para ello se ha recurrido a los Boletines de Estadísticas Laborales y a los Anuarios del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Sigue el Capítulo VI, en el que se muestra la tendencia que presenta la siniestralidad en Asturias y las actuaciones e inversiones llevadas a cabo por la Administración pública con la participación de los Agentes Sociales.

En el Capítulo VII se exponen las diferentes formas recogidas en la Ley de prevención de riesgos laborales de que disponen las empresas para cumplir con las obligaciones en materia de prevención, teniendo en cuenta los datos extraídos de la Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo publicadas por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Actualmente se está confeccionando la segunda parte de la VI Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, cuestionarios a las empresas, en dicha encuesta se ha realizado un cambio respecto al lugar donde se lleva a cabo la entrevista, anteriormente en el centro de trabajo y en ésta en el domicilio del trabajador.

A continuación, en el Capítulo VIII, se muestra el papel desempeñado por los organismos públicos y agentes sociales, entre ellos: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad, con desglose de las actuaciones, presupuestos y personal destinados a prevención. A su vez, se tienen en cuenta las referencias que para tales actuaciones se encuentran contenidas en la Estrategia Española 2007-2012, con vistas a mejorar la efectividad y la calidad de las mismas, y por tanto los resultados esperados.

El Capítulo IX expone las principales actuaciones desarrolladas nivel autonómico por los Institutos de Prevención, derivadas del traspaso de competencias de los antiguos Gabinetes Técnicos Provinciales de Seguridad e Higiene.

Las comunidades autónomas han ido asumiendo funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa, a través de órganos competentes, generalmente bajo la forma jurídica de Instituto de Prevención. Para el conocimiento de sus actuaciones se ha contactado con todos ellos, solicitándoles datos relativos a presupuestos, personal técnico, siniestralidad, etc. Se han encontrado dificultades para llevar a cabo dicha comparativa, debido a la dilatada aparición de los mismos. En algunas comunidades su creación es relativamente reciente como Galicia (Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral, diciembre de 2007), y Andalucía, diciembre de 2006, en otras como se verá más adelante aún no se han constituido.

Finalmente, el trabajo se cierra con un capítulo de conclusiones y recomendaciones derivadas del análisis efectuado.

2. OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

El objetivo principal de este trabajo es analizar la eficacia en la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en España en el período de 10 años, desde 1997, en que se inician las actuaciones en base a la Ley, a 2007, que es el último año con suficientes datos disponibles en la fecha de recopilación de éstos.

Tomando como base la evolución de los índices de siniestralidad laboral y la asignación de recursos tanto económicos, como técnicos y humanos, se pretende extraer conclusiones lo más objetivas posible, respecto a si estos recursos redundan efectivamente en una disminución significativa de los accidentes laborales y su gravedad, y en una mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

En este estudio se ha procesado la información recabada de los principales organismos, tanto públicos como privados, que en algún aspecto están vinculados a actividades de seguimiento y control de accidentes laborales, y/o de prevención y formación en esta materia: Ministerio Trabajo, Institutos de Prevención de Riesgos Laborales u órganos autonómicos con éstas competencias, Instituto Nacional de la Seguridad Social, y los Agentes Sociales más relevantes como fundaciones y federaciones de empresarios, y sindicatos más representativos.

Los datos una vez clasificados, agrupados o disgregados según los casos, se han tabulado y trasladado a gráficos para mejor comprensión, análisis y valoración de los mismos, al objeto de que resulten lo más expresivos y clarificadores posible de las diferentes evoluciones de cada situación: índices de accidentabilidad por diferentes sectores de actividad y por comunidades autónomas, actuaciones de inspección, actividades de los diferentes organismos centrales ó autonómicos, acciones formativas, presupuestos económicos.

Además de las conclusiones objetivas que resultan del análisis de todos los datos, en aquellos aspectos en que los indicadores resultan negativos o, aunque positivos, a juicio de la autora no suficientemente óptimos, se exponen recomendaciones y posibles acciones de mejora, que pudieran redundar en mayor efectividad del sistema en cuanto a la seguridad y salud de los trabajadores, y optimización de los recursos asignados tanto públicos como privados.

El proyecto se ha desarrollado según el siguiente programa metodológico:

- Planteamiento general de situación del mercado laboral y siniestralidad, información y datos a requerir, disponibilidad de fuentes y selección de las más representativas.

- Elaboración de guiones y cuestionarios para toma de datos solicitados a los organismos competentes en materia de salud laboral de las distintas comunidades autónomas.

- Recopilación de datos en diferentes Organismos (Ministerio de Trabajo, Institutos de Prevención de Riesgos Laborales de diferentes comunidades autónomas, Sindicatos, Asociaciones y Fundaciones, INSS, Mutuas de Accidentes de Trabajo), a partir de memorias y publicaciones bibliográficas, de páginas web y de entrevistas y encuestas personales con técnicos y responsables.

- Procesado de datos cuantitativos, análisis, estudio y valoración previa de los resultados obtenidos, cruzado de datos de diferentes procedencias, elaboración de tablas y diagramas, y redacción provisional.

- Entrevistas en profundidad con técnicos, expertos y responsables de los organismos y agentes, en los casos que se hizo necesario contrastar los resultados y valoraciones provisionales, así como las posibles propuestas para mejora del sistema.

- Transcripción de las entrevistas, depuración de datos cuantitativos y cualitativos, elaboración de tablas e informes, extracción de conclusiones y redacción final.

Con este planteamiento se pretende combinar de forma adecuada métodos de análisis y evaluación cuantitativa con otros de carácter cualitativo que permiten contrastar y profundizar los resultados estadísticos.

3. GÉNESIS DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Situándonos en los orígenes, debemos recordar que nuestra incorporación a la Unión Europea se ha producido en el año 1986, lo que ha supuesto tener en cuenta gran número de normas en materia de mejora de condiciones de trabajo que debíamos incorporar a nuestro ordenamiento jurídico, clasificándolas en tres categorías: *Primera*, la Directiva-marco 89/391/CEE relativa a promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo; *segunda*, las Directivas específicas: Directiva 89/654/CEE sobre seguridad y salud en los lugares de trabajo, Directiva 89/655/CEE sobre equipos de trabajo, Directiva 89/269/CEE relativa a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos dorsolumbares, Directiva 90/270/CEE pantallas de visualización y Directiva 90/354/CEE sobre exposición a agentes químicos; *tercera*, Directivas que versando sobre seguridad y salud, afectan a los derechos e intereses de los trabajadores, Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE relativas a protección de la maternidad y jóvenes, relaciones de trabajo de duración determinada y empresas de trabajo temporal. La transposición de todo ese acervo comunitario mediante ley, viene referida por tanto, no sólo a aspectos de seguridad y salud, sino también a temas conexos.

Dada la tardanza por parte de España en llevar a cabo la transposición de Directivas en esta materia, dio lugar a que el Tribunal de las Comunidades Europeas dicte sentencia condenatoria contra el Reino de España, alegando incumplimiento de transposición, respecto a las Directivas relativas a materia de Seguridad (Sentencia del Tribunal de las CE de 26 de Septiembre de 1996, dictada en el asunto G-79/95).

Cuestión que no se niega en el Reino de España, pero se alegan dos argumentos: por un lado, haber presentado un anteproyecto de Ley para adaptar al derecho interno (Directiva 89/391) publicándose en el BOE de las Cortes Generales de 12 de Enero de 1995 y por otro lado que, una vez aprobada la ley [...] las demás directivas se desarrollaran mediante Real Decreto.

Dado que tales argumentos no eran normas jurídicas sino tan sólo proyectos, España tuvo que apresurarse a presentar al Tribunal de Justicia, mediante escrito de 16 de noviembre de 1995, una copia de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, una vez entra en vigor, la Comisión desiste de su recurso respecto a la Directiva 89/391.

Al no cubrir la propia Ley las demás Directivas, se declaró en la Sentencia ya citada *“incumplimiento de obligaciones al no haber adoptado en el plazo señalado, las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias, para dar cumplimiento a dichas Directivas, y se condena en costas al Reino de España”*.

Una vez aprobada la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales el objetivo prioritario de la política preventiva era *“la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo”* (Art. 5.1 Ley de Prevención de Riesgos Laborales).

Según la propia Ley, dicho objetivo, ha de conseguirse a través de normas reglamentarias y actuaciones administrativas de coordinación, cooperación y fomento en la materia.

En la Ley de Prevención de Riesgos Laborales Ley 31/95, de 8 de Noviembre, se establecen una serie de requisitos, para que las empresas, los trabajadores, servicios de prevención [...], pudiesen comenzar sus primeras actuaciones en esta materia.

Pero, ¿cómo cumplir con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales?, cuando en dicha fecha (febrero de 1996) no existen ni servicios de prevención, ni personal técnico con la cualificación necesaria, se da por tanto una falta de recursos tanto humanos como materiales que impiden el cumplimiento efectivo de la propia Ley.

Para salvar esta situación, y en espera del Real Decreto 39/97, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención, se faculta a las Mutuas de Accidentes de Trabajo, para que puedan llevar a cabo las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención, (Art. 32 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales), aunque quedan sujetas al requisito de autorización de la Administración laboral, situación que se verá salvada en base a la Disposición Transitoria Segunda de la Ley *“en tanto se apruebe citado Reglamento regulador de los Servicios de Prevención.”*

Se entenderá que las Mutuas de Accidentes de Trabajo cumplen con el requisito previsto en el Art. 31.5 de la Ley (acreditación), en dicho momento, dado que eran las únicas que contaban con los medios necesarios en esta materia, su actuación había de limitarse “a sus empresas asociadas” y asimismo deberán destinar, las cantidades del exceso de los excedentes que generen, en la cuantía que se determine reglamentariamente, a las actividades que vayan a desarrollar como Servicio de Prevención.

Será bien entrado el año 1998, cuando realmente se da un impulso a esta actividad de prevención por parte de las Mutuas de Accidentes de Trabajo, año en que reciben las primeras acreditaciones como Servicios de Prevención¹.

Sus primeras actuaciones van dirigidas a realizar las evaluaciones de riesgos, las cuales, y debido a la falta de protocolos a seguir, eran insuficientes, no llevándose a cabo una verdadera acción preventiva que contribuyese a reducir la alta siniestralidad laboral de nuestro país.

Para que la reducción de accidentes sea realmente efectiva será necesaria la participación de todos los actores, es decir, empresas, trabajadores, servicios de prevención, Administraciones Públicas y sindicatos lo que ha llevado a un importante cambio institucional y a nuevas demandas en el mercado de trabajo.

Hoy, diez años más tarde (2007), y según nos confirman las estadísticas oficiales, se ha producido una reducción de la accidentabilidad, siendo éste el principal objetivo de esta investigación, es decir, comprobar si realmente y tras los años de andadura de la Ley y todo su desarrollo normativo, las actuaciones de todos los actores han contribuido a mejorar las condiciones de trabajo y con ello a reducir las tasas de siniestralidad, teniendo en cuenta que para el desarrollo de todas las actividades se ha requerido de fuertes inversiones.

¹ En el año 1997 disponen de acreditación tan sólo 2 mutuas. Año 1998 la acreditación definitiva es otorgada a 22 mutuas. Total de mutuas era 29.

4. VARIABLES DEL MERCADO DE TRABAJO QUE INCIDEN CON MÁS FUERZA EN LA SINIESTRALIDAD

Muchas son las teorías que inciden en que la elevada siniestralidad va asociada a periodos de crecimiento económico², al mayor número de contrataciones, a una mayor carga de trabajo, así como otra serie de factores que configuran lo que podríamos denominar marco productivo. De ahí la idea de presentar de forma general, los cambios que ha habido en el mercado de trabajo entre los años 1997 a 2007 y que tienen repercusión en el objeto de estudio.

Tabla n º 1: Cambios en el mercado de trabajo con repercusión en la siniestralidad

VARIABLES	1997	2007
Tasa de Actividad	49,84	58,92
Tasa de Empleo	41,40	54,05
Tasa de Paro	20,82	8,26
Hombres	16,06	6,37
Mujeres	28,30	10,85
Población Parada	3.356.400	1.833.900
Población Activa	16.121.000	22.189.900
Población Ocupada	12.764.600	20.356.000
Contratos indefinidos ³	5.209.000	9.226.500
Contratos Temporales	3.090.750	4.380.900
Jornada media efectiva	1.675,20	1.620,10
Nº de horas semanales trabajadas	38,9	39,3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa

La tasa de actividad en España se aproxima al 60% en 2007, pero no afecta de igual manera al conjunto de la población trabajadora, situándose para los varones próxima al 70% mientras que para las mujeres no alcanza el 50%. Desde 1997 se han reducido las tasas de paro, pasando de cerca de un 21% a algo más del 8% en 2007. En línea con la tasa de actividad, entre los varones se reduce un 10% y entre las mujeres un 18%.

² Castellón Vilella, E. (2000) "Accidentabilidad Laboral: Mejoramos aunque no lo parezca" Prevención, Trabajo y Salud pp 29-36. Castella López J. L. (1999) "Accidentes, Empleo, Carga de Trabajo y Peligrosidad del Trabajo". Prevención, Trabajo y Salud, nº 1 pp 29-36. Arango J. Valdavidia E. (2000) "Siniestralidad laboral y crecimiento económico en España" Revista Asturiana de Economía, nº 18 pp 47-71.

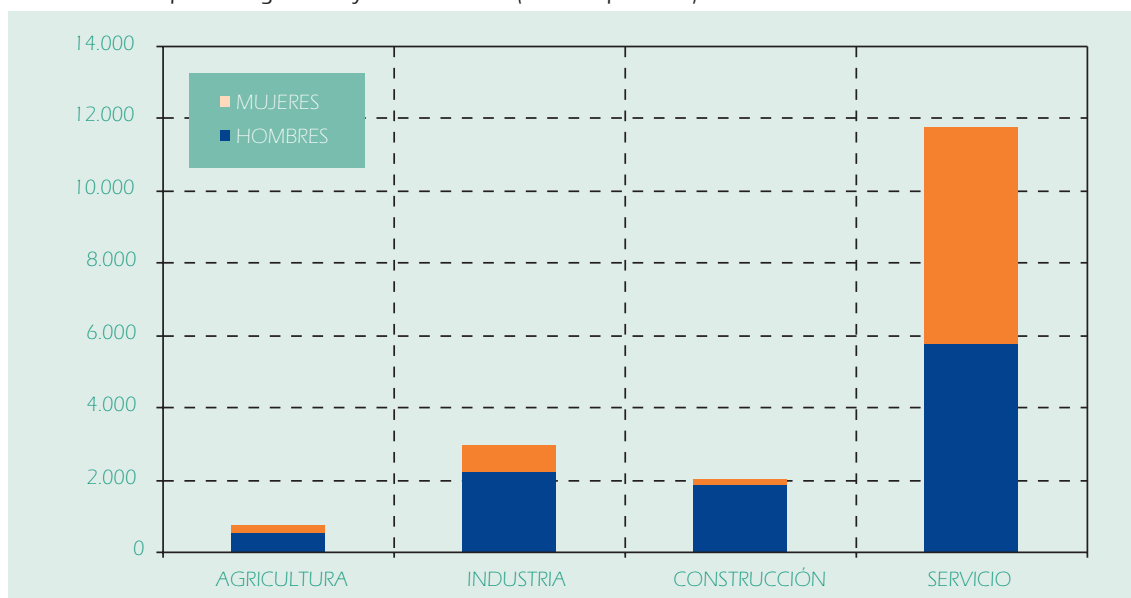
³ Ministerio de Trabajo. Principales Series Estadísticas.

Por condiciones de precariedad, tomando como referencia la tasa de paro de 2007 de los jóvenes menores de 25 años, cuya inserción al mercado de trabajo se encuentra sujeta a peores condiciones debido principalmente a la falta de experiencia, dichas tasas giran en torno al 15% para hombres y al 22% en el caso de mujeres. La media se sitúa en el 18,2%, ligeramente superior a la media europea que se encuentra en el 15%.

En cuanto a población ocupada un total de 20 millones en 2007, en muchos análisis realizados, la variable “sector de actividad” pone de manifiesto la importancia del sector servicios donde la mujer encuentra mayor acceso al empleo, principalmente en servicios personales y comercio, lo que lleva a una inserción laboral precaria. Para el año 2007, dicha ocupación alcanza en el caso de las mujeres el 86,6% en servicios personales y el 71,6% en comercio, frente a varones 13,4% y un 28,1%, respectivamente.

La industria y la construcción, que son sectores predominantemente masculinos, alcanzan un total de 4 millones de ocupados y desde el punto de vista de la prevención son los sectores donde se concentran los mayores riesgos y por tanto mayores tasas de accidentabilidad. La ocupación de la mujer en dichos sectores es relativamente baja en torno a 800.000 personas.

Gráfico nº 1: Ocupación según sexo y sector en 2007 (miles de personas)

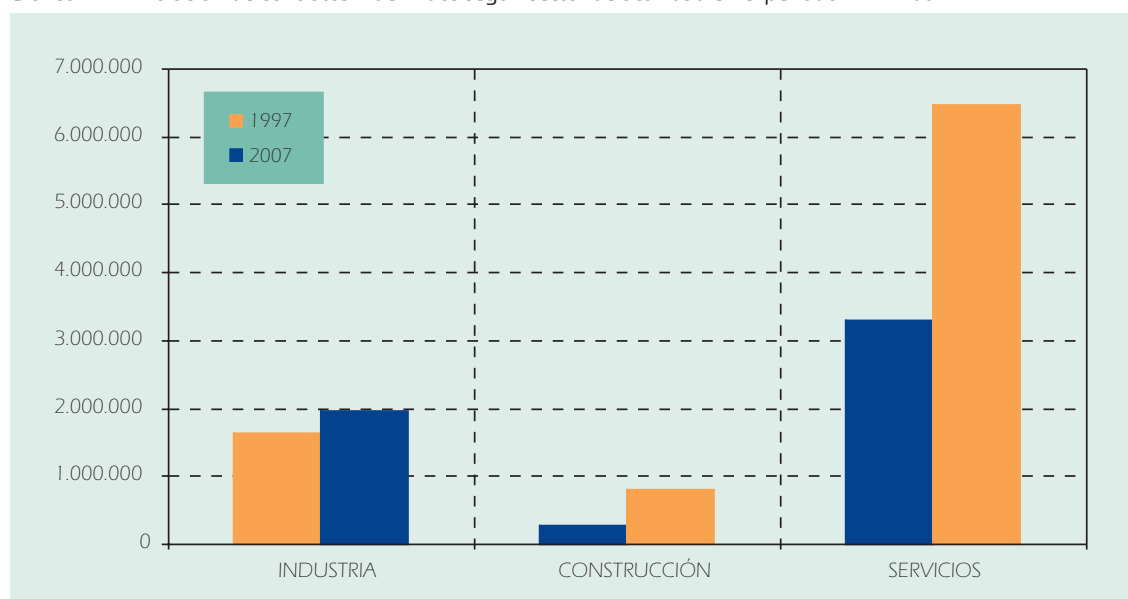


Fuente: Instituto Nacional de Estadística. Encuesta de Población Activa

La temporalidad es un factor importante a la hora de generar empleo en los últimos años, pero supone la entrada al mercado de trabajo en condiciones más precarias: mayor rotación, menor cualificación y experiencia. Según los datos oficiales esta situación evoluciona favorablemente, al haberse incrementado la contratación indefinida un 54% frente a la temporal un 25%, en el período 1999-2007.

Por sectores de actividad, es el sector servicios el que mayor número de contratos ha generado tanto en indefinidos como temporales. El porcentaje de contratos indefinidos celebrados en el 2007, ha sido en el sector servicios en torno al 70%, en la industria el 21% y el sector de la construcción el 8,7%. Con respecto a la contratación temporal los porcentajes para el 2007 han sido en el sector de servicios 63%, en la industria el 11,4% y en la construcción del 25,15%. Por actividad destaca el comercio que ha generado un 34,2% del total de contratos. Según datos de Ministerio de Trabajo e Inmigración, Encuesta de Coyuntura Laboral⁴.

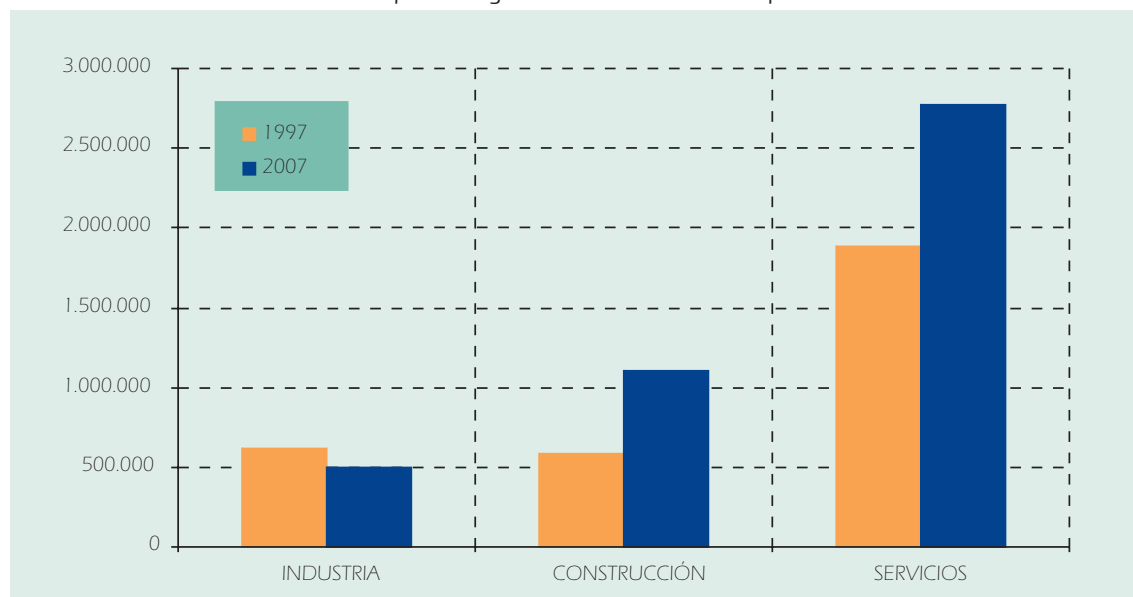
Gráfico nº 2: Evolución de contratos indefinidos según sector de actividad en el período 1997-2007



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Encuesta de Coyuntura Laboral. Efectivos Laborales según sector de actividad. Contratos indefinidos

⁴ Encuesta de Población Activa, mantiene las mismas tendencias respecto a la contratación, el sector servicios ha generado mayor número de contrataciones, en torno al 68,5%.

Gráfico nº 3: Evolución de contratos temporales según sector de actividad en el periodo 1997-2007



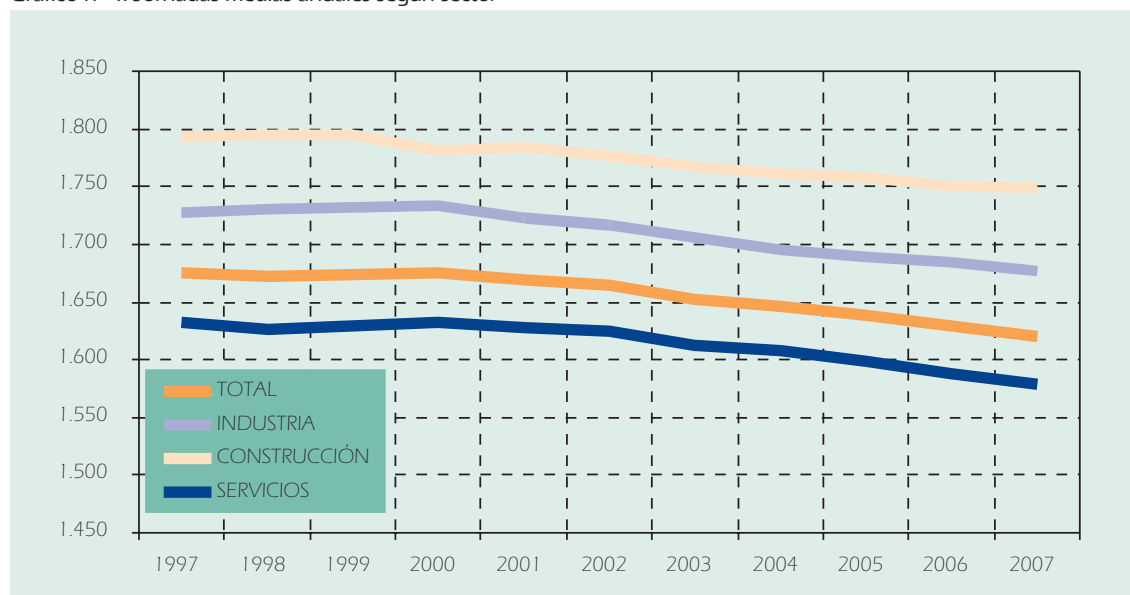
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Encuesta de Coyuntura Laboral. Efectivos Laborales según sector de actividad. Contratos temporales

La duración que presentan las jornadas de trabajo, es otra de las variables que guarda relación con las condiciones de trabajo, debido principalmente al mayor tiempo de exposición a los riesgos laborales. La jornada efectiva media anual en 1997 era de 1.675 horas y en 2007 se encuentra en torno a 1.620 horas, reduciéndose en el período considerado un 3,3%, según la Encuesta de Población Activa. En 2007 y según sectores de actividad son la construcción y la industria, los que muestran jornadas superiores a la media en un 3,5% en la industria y un 7,9% en el sector de la construcción.

Las jornadas de trabajo presentan diferencias atendiendo al tamaño de empresa. En empresas de 1 a 10 trabajadores, que dan empleo a 3 millones, se observan jornadas de trabajo más amplias, alrededor de 1.800 horas efectivas/año, mientras que en empresas de más de 250 trabajadores, que ocupan unos 5 millones, la jornada tiende a ser más reducida, siendo de media 1.666 horas efectivas/año.

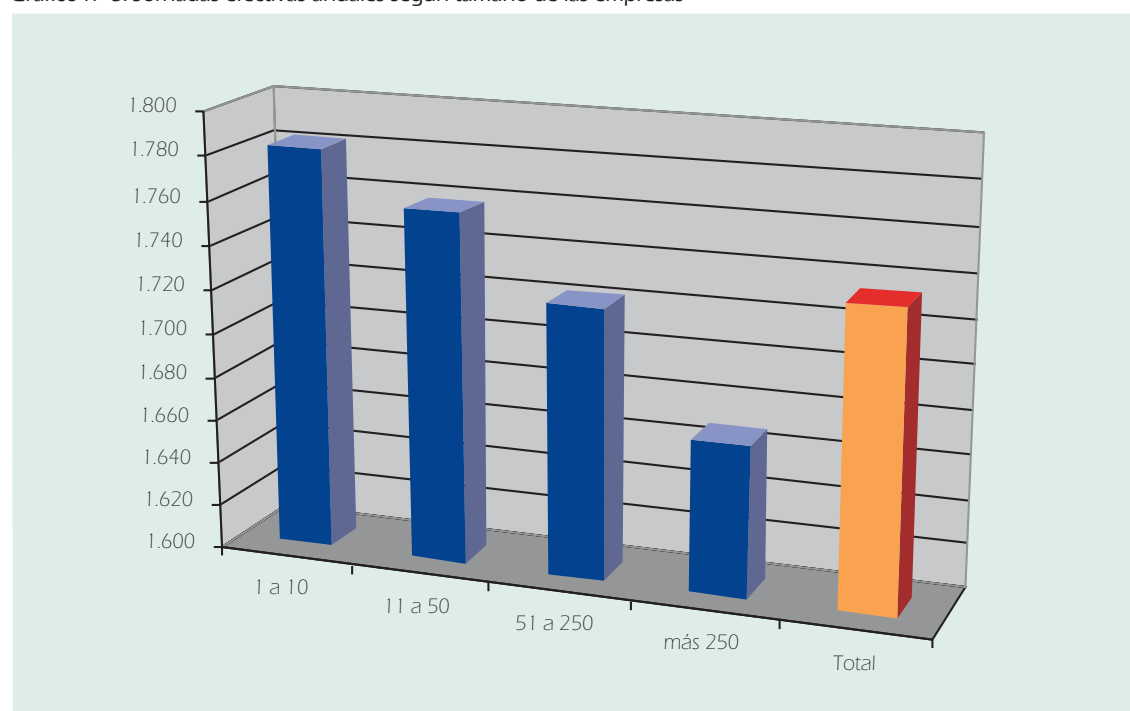
Desde el punto de vista de la prevención, también resulta de interés el tamaño que presentan las empresas españolas, dado que son las empresas pequeñas y las pymes, las que han recurrido mayoritariamente a los servicios de prevención ajenos, para cumplir con las obligaciones recogidas en la Ley de prevención de riesgos laborales.

Gráfico nº 4: Jornadas medias anuales según sector



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Encuesta de Coyuntura Laboral

Gráfico nº 5: Jornadas efectivas anuales según tamaño de las empresas



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Encuesta de Coyuntura Laboral

Tabla nº 2: Empresas inscritas en la Seguridad Social según número de trabajadores

Años	1 a 2 trabajadores	3 a 5 trabajadores	6 a 9 trabajadores	10 a 25 trabajadores	26 a 49 trabajadores	50 a 249 trabajadores	Más de 250
1997	545.230	208.461	92.718	87.170	24.991	16.149	3.121
2007	748.321	311.940	138.723	134.479	40.555	27.155	4.765

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuarios de Estadísticas

Tabla nº 3: Empresas por actividad según número de trabajadores

Ramas de Actividad	1 a 5	6 a 49	50 a 249	Más de 250
AGRARIO	10.853	2.160	139	18
CONSTRUCCIÓN	155.576	66.308	3.746	264
INDUSTRIA DE LA MADERA	6.414	3.174	179	17
INDUSTRIA DEL PAPEL Y ARTES GRÁFICAS	9.068	4.814	542	67
INDUSTRIA QUIMICA	1.286	1.549	386	123
METALURGIA	516	775	196	57
FAB. PRODUCTOS METÁLICOS	16.054	11.045	851	76
CONSTR. MÁQUINA Y EQU. NO MECÁNICOS	3.968	3.760	429	60
TRANSPORTE TERRESTRE	59.829	11.402	702	92
ACTIVIDADES DE SANEAMIENTO	798	643	165	51
HOSTELERÍA	118.419	28.823	1.402	214

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. anuario de Estadística Laboral

Del total de las empresas inscritas en la Seguridad Social a finales de 2007 (1,4 millones), en algo más de un millón de ellas la plantilla es inferior a 6 trabajadores. Para este tamaño de empresas, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales permite al empresario asumir directamente la actividad preventiva, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en el Art. 11 del Real Decreto 39/97, de 17 de enero.

Por ramas de actividad, es la pequeña empresa la que emplea mayor número de trabajadores, especialmente en la construcción y en hostelería.

Las empresas de trabajo temporal (ETT) incorporan al mercado de trabajo un colectivo importante de trabajadores, y respecto de los cuales no se observa gran cumplimiento de la normativa en prevención de riesgos laborales. En 2007 se han contratado a través de dichas empresas un total de 782.138 trabajadores. (Datos consultados. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuario de Estadística Laboral. Trabajadores contratados por empresas de trabajo temporal).

Esta forma de incorporación al mercado de trabajo se considera como un efecto nocivo debido a su precariedad, la asunción de mayores riesgos, menor formación y menor experiencia. Este tipo de empresas han de dedicar como mínimo y anualmente el 1% de la masa salarial a la formación de trabajadores para ser cedidos, sin que se haya establecido tope máximo en relación a las necesidades formativas de estos trabajadores⁵.

Finalmente destacar el colectivo de trabajadores inmigrantes, vulnerable a los riesgos laborales, dado que este grupo de trabajadores encuentra mayormente empleo en sectores tales como agricultura y construcción. A lo largo del 2007 el porcentaje de contratos ha sido del 27,3% para agricultura y del 32% en el sector de la construcción. (Según datos Ministerio de Trabajo e Inmigración, Anuario de Estadística Laboral. Contratos Registrados de Trabajadores Extranjeros según sector y ocupación).

Desde el punto de vista de la seguridad y la mejora en las condiciones de trabajo, la población más expuesta a riesgos de accidentes son los varones, la población joven y los inmigrantes. Los varones dado que son ocupados en sectores con mayores riesgos (construcción, metal...), en cuanto a los jóvenes su inserción al mercado laboral, dada la escasez de alternativas, se encuentran sujetos a condiciones más precarias.

Es importante destacar en la contratación temporal los niveles de rotación, dado que dificultan el cumplimiento de obligaciones en materia preventiva en cuanto a intervención de los servicios de prevención en aspectos tales como, formación y vigilancia de la salud, que en general no se realizan previamente al inicio del contrato, especialmente en las PYMES, que no disponen de servicio propio. Para garantizar que se cumplen las obligaciones por parte de las empresas, en relación a este grupo de trabajadores,

⁵ Art. 12.3 Ley 14/1994, de 1 de Junio, por la que se regulan las Empresas de Trabajo Temporal.

deberían ser exigido por las administraciones públicas correspondientes, los certificados de formación inicial en prevención de riesgos y RML (Reconocimiento Médico Laboral) de aptitud para el puesto de trabajo, como requisito previo a tramitar los correspondientes contratos de trabajo y altas en la Seguridad Social.

5. LA SINIESTRALIDAD EN ESPAÑA

El Art. 40.2 de la Constitución Española encomienda a los poderes públicos “velar por la seguridad e higiene en el trabajo”. Para hacer efectiva la protección de los trabajadores se ha transpuesto al derecho español la Directiva más significativa 89/391/CE, mediante la aprobación de la Ley 31/95, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos laborales, en cuya exposición de motivos manifiesta que su objeto es *“la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, [...]”*. Posteriormente son aprobadas gran cantidad de normas y reglamentos en materia de prevención.

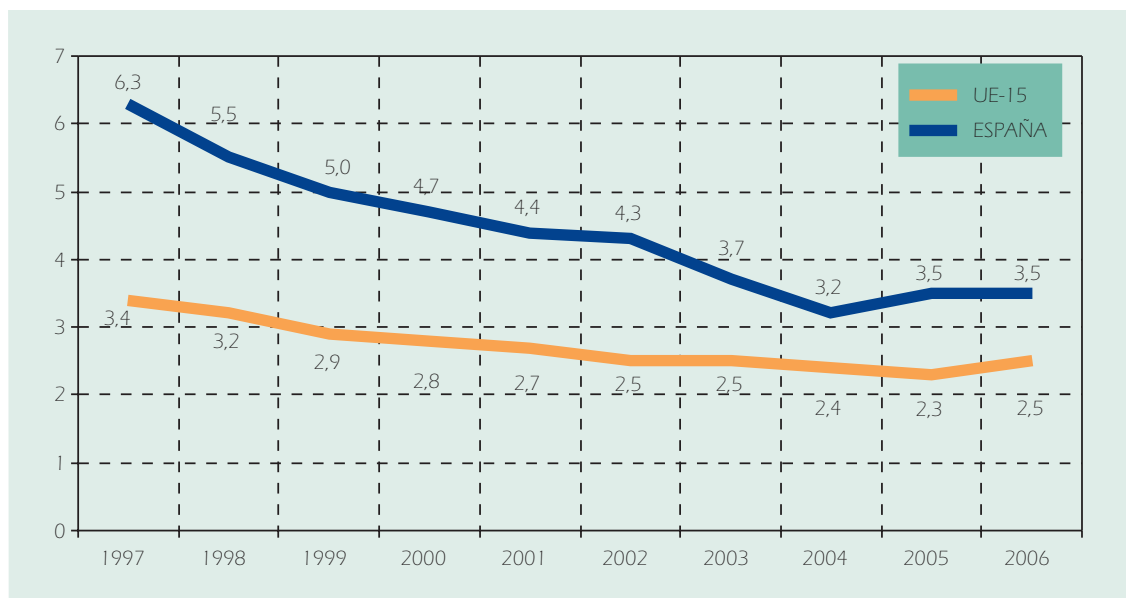
La Prevención de Riesgos Laborales es uno de los aspectos relevantes en el marco sociolaboral, dado que entran en juego el derecho a la vida y a la integridad física del trabajador, ambos derechos fundamentales.

La siniestralidad laboral es un reflejo de las condiciones de trabajo a que está expuesta la población trabajadora. ¿Debemos considerar la siniestralidad como algo inherente al trabajo? Se cree que no, de ahí que exista gran preocupación por parte de los poderes públicos, sindicatos, empresarios y la sociedad en general por las altas cifras de accidentabilidad que tenemos en nuestro país en relación con la UE-15 y por las importantes repercusiones que de ellos se derivan.

Con la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se planteó, como objetivo prioritario reducir los índices de accidentabilidad, mejorando las condiciones de seguridad. Para ello es necesario conocer los riesgos a los que se exponen los trabajadores, así como las causas y los factores que provocan los accidentes, y buscar soluciones más adecuadas para su reducción.

En este capítulo se presenta la tendencia que han tenido los índices en el período de estudio, diferenciando primero entre accidentes en jornada e in itinere, y a continuación, por sectores de actividad y según las causas y/o formas más comunes en que se producen.

Grafico nº 6: Comparativa de los índices de accidentes de trabajo en España y la UE-15 periodo 1997-2006 (por 100.000 trabajadores).



Fuente: Eurostat

● Accidentes de trabajo con baja

En un primer momento, el objetivo es conocer la tendencia de los accidentes de trabajo, que han causado baja durante la jornada laboral, en el periodo 1997-2007 dado que son este tipo de accidentes los que más interesan desde el punto de vista de la prevención de riesgos laborales.

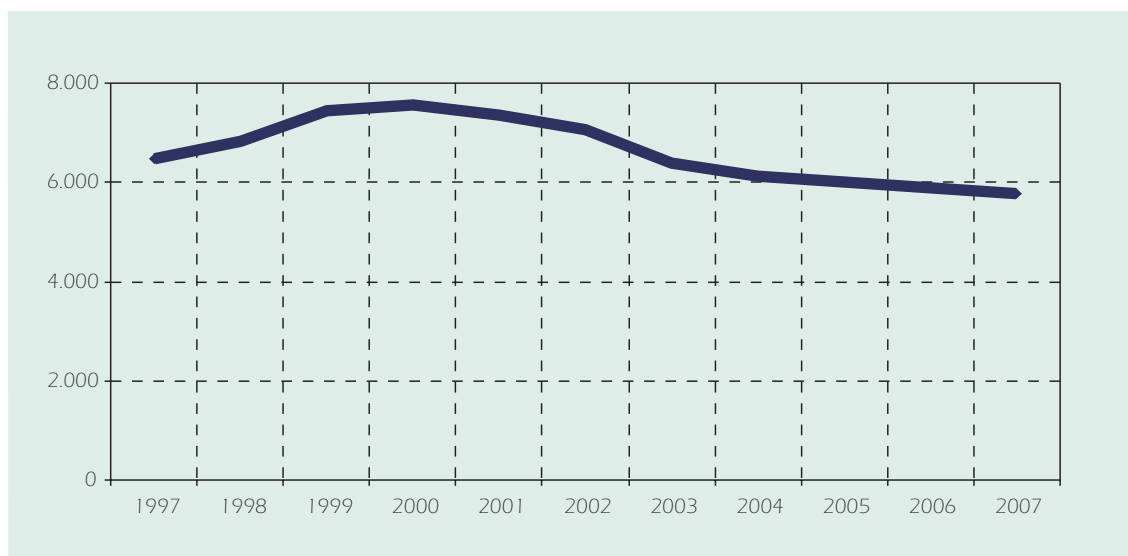
El gráfico nº 7, muestra los índices de incidencia⁶ de los accidentes de trabajo a nivel nacional y para todos los sectores de actividad, no incluye los accidentes in itinere.

⁶ Para el cálculo de los citados índices se ha seguido la recomendación XVIª de la Organización Internacional de Trabajo, obteniendo los Índices incidencia: número total de accidentes de trabajo en jornada por cada 100.000 trabajadores afiliados con la contingencia de accidente de trabajo cubierta, en lugar de 1.000 afiliados como se realiza anteriormente, debido a la necesidad de armonización con los datos utilizados por Eurostat.

Para la obtención de los datos se utiliza las fuentes del Ministerio de Trabajo, Boletines de Estadísticas laborales, donde se recogen los datos de accidentes según la fecha de recepción de las notificaciones por parte de las autoridades laborales competentes, hay que tener en cuenta que los datos contenidos en los Avances aún cuando se refieren al mismo periodo de enero-diciembre, difieren de las Estadísticas de Accidentes de Trabajo, debido a la diferentes fechas de cómputo.

Los datos referidos a accidentabilidad vienen establecidos por Orden TAS/2926/2002 de 19 de Noviembre, nuevos modelos y la posibilidad de transmisión por vía electrónica, sistema Delt@. País Vasco y Cataluña han establecido sus propios sistemas de transmisión.

Gráfico nº 7: Índices de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada en España



Fuente Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales.

Dentro de los accidentes de trabajo se incluyen tres supuestos: los ocurridos en el centro de trabajo habitual, en desplazamientos durante la jornada y los que ocurran en otro centro de trabajo.

Según el gráfico nº 7, observamos que desde el año 1997, ya entrada en vigor la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y Reglamento de los Servicios de Prevención, los índices de incidencia muestran una trayectoria ascendente hasta el año 2000, año en el que la siniestralidad laboral presenta un panorama más positivo. Llama la atención los años 1999 y 2000, donde el número de accidentes registrado han sido de 869.161 en 1999 y de 932.932 para el 2000, ha habido unas variaciones en términos relativos del 15,5% y del 7,5%, respectivamente.

De los accidentes de trabajo ocurridos en 1999, un 57,3% corresponde a trabajadores con contrato temporal y un 39,1% a contratados fijos. En 2007 el porcentaje de accidentes en contratos temporales es de 49,2% y en indefinidos del 49,7%. No existiendo diferencias a este respecto en cuanto a tipo de contrato, se puede deducir que el factor eventualidad no es una variable que incida significativamente en la accidentabilidad, pero sí la peligrosidad de la actividad, la carga del trabajo⁷ entre otras variables.

⁷ Castella López J. L. (1999) "Accidentes, Empleo, Carga de Trabajo y Peligrosidad del Trabajo". Prevención, Trabajo y Salud, nº 1 pp 29-36.

A partir del 2001, se aprecia un notable descenso en los índices de incidencia, motivado, por un lado, por el crecimiento de la población trabajadora y, por otro, por el descenso en el número de accidentes de trabajo, este último derivado de la aplicación de políticas públicas en materia preventiva. Las variaciones en cuanto al número de accidentes en 2002-2001 ha sido de -0,9%, respecto a trabajadores afiliados a la Seguridad Social la variación ha sido del 3%.

En 2001 se desarrollaron diversas actuaciones en materia preventiva por los organismos públicos competentes para luchar contra la siniestralidad (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, FRL, INSS, MATEPS⁸), tales como, campañas divulgativas, asesoramiento, formación, etc. En el Capítulo 8 del presente trabajo se exponen las actuaciones desarrolladas por estos organismos, así como los presupuestos que se destinan para luchar contra la siniestralidad.

A su vez, para forzar al cumplimiento de normas en esta materia y conseguir mejorar los niveles de seguridad en que se desarrollan los trabajos, el Real Decreto 5/2000, de 4 de agosto, introduce importantes modificaciones en la Ley de Prevención, respecto a las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales, lo que repercute en la actuación de vigilancia y control desarrollada por la propia Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS).

● Accidentes in itinere

La definición legal de este tipo de accidentes la encontramos en el Art. 115 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, encuadrándose dentro de esta definición, *“aquellos que ocurren al ir o al volver del trabajo”*.

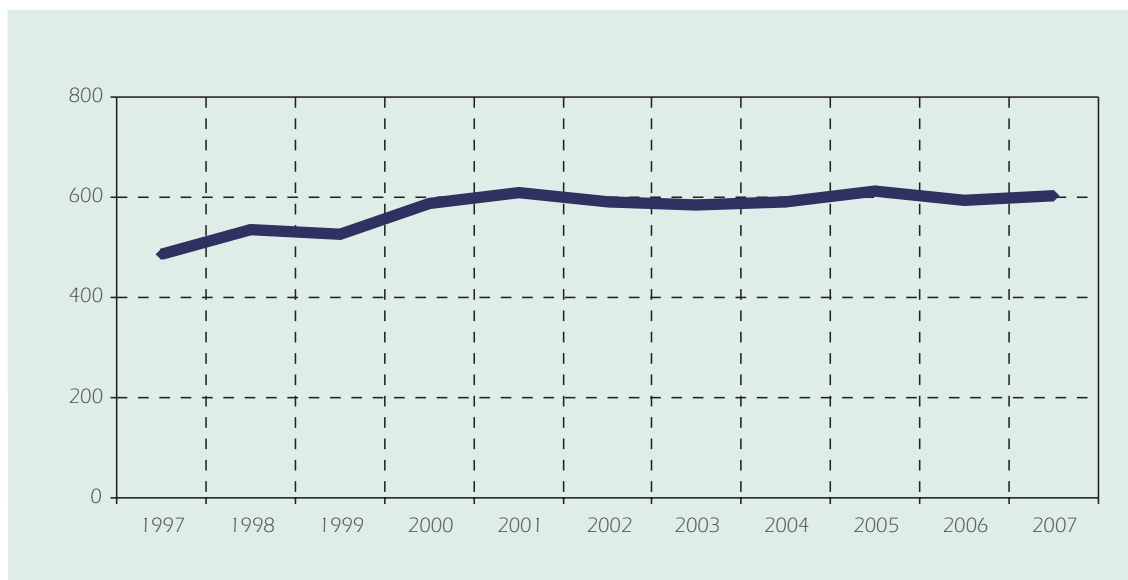
Con respecto a los índices de siniestralidad de accidentes *“in itinere”*, la evolución es inversa respecto a los ocurridos en jornada, registrándose un incremento en torno al 25% en el periodo 1997-2001, manteniéndose en oscilaciones de +/- 2% hasta 2007.

⁸ “Plan Marco de Actividades Preventivas para 1999” con dotación de 600 millones de pesetas. “Plan de Actuaciones preventivas a desarrollar por las Mutuas para el año 2001” dotación de 258.984 miles de euros. A nivel de Comunidades Autónomas, el País Vasco ya cuenta con proyectos dirigidos a la lucha contra la siniestralidad siendo desarrollados por el Instituto de Prevención de Riesgos Laborales “Plan de Gestión 2001”.

Es pionero el Programa 677 de Aragón desarrollado a lo largo de 1999 para la lucha contra la siniestralidad en esta Comunidades Autónomas.

El cómputo de los accidentes in itinere como laborales, lleva a España a tener elevados índices, en comparación a otros países de Europa como Holanda, Dinamarca y Reino Unido, donde no son considerados accidentes de trabajo.

Gráfico nº 8: Evolución de índices de incidencia de los accidentes de trabajo in itinere



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales-Anuarios Estadísticas Laborales

Respecto a este tipo de accidentes y desde el punto de vista preventivo, la adopción de medidas a tomar son más limitadas, no obstante, y dada la fuerte preocupación que existe por parte de los organismos públicos y la sociedad en general, se vienen desarrollando campañas de seguridad vial, que son llevadas a cabo por los diferentes organismos públicos a nivel autonómico⁹.

A nivel nacional, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha cerrado un acuerdo de colaboración con la Dirección General de Trabajo, para llevar a cabo un estudio sobre accidentes de tráfico en jornada y los accidentes que en la base de datos de la Dirección General de Trabajo estén catalogados como en jornada de trabajo o “in itinere”, y en base a los resultados, buscar y desarrollar medidas tendentes a su reducción (Memoria 2006 Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo- pp 36).

⁹ Instituto Regional de Seguridad y Salud laboral en el Trabajo (IRSST) 1999 “Conduce de forma Segura”. Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT) 2007 “Prevención de Accidentes de Tráfico en el ámbito laboral”. Instituto Asturiano de Seguridad y Salud en el Trabajo (IAPRL) 2008 “Campaña de sensibilización en contenidos de Seguridad Vial”.

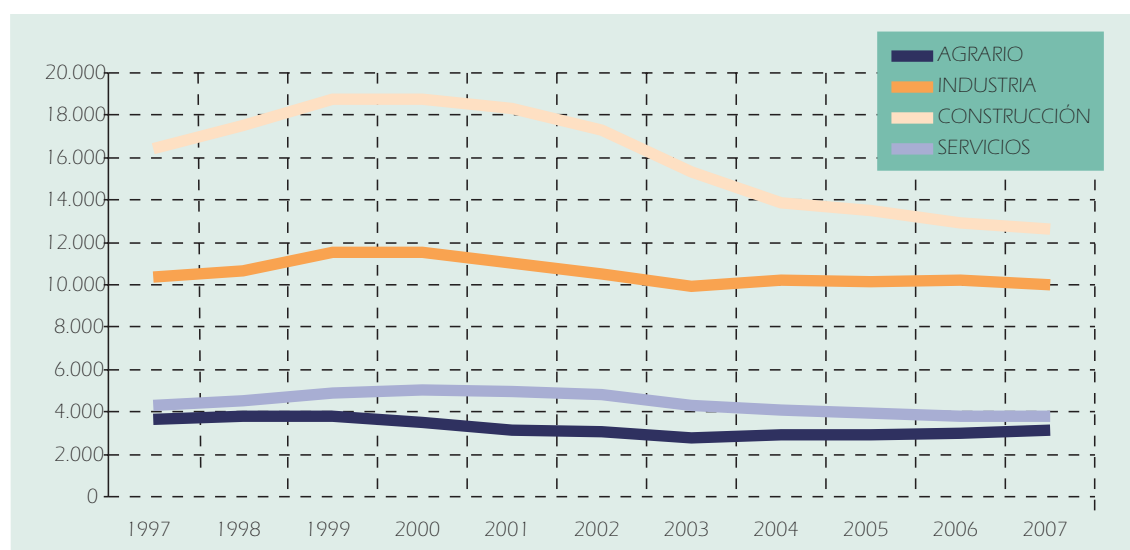
● Sectores de Actividad

Analizando la evolución que ha tenido la siniestralidad en España por sector de actividad se observa, que es en la construcción y en la industria donde se alcanzan los índices de incidencia más elevados, especialmente entre los años 1998 y 2001. Ello motivó que se tomaran decisiones en políticas de seguridad y salud, dirigidas a sectores con alta siniestralidad, lo que ha repercutido favorablemente en la reducción de los índices especialmente en construcción, como se puede observar en el gráfico nº 9.

Atendiendo al *nivel de gravedad* y al *sector de actividad* ¹⁰ podemos observar según los gráficos siguientes, una reducción en todos los índices de siniestralidad tanto en accidentes leves, graves como mortales.

Respecto a los accidentes leves en el sector de la construcción, la reducción ha alcanzado el 30% en el periodo 1999-2007, dicha disminución ha comenzado a partir del

Gráfico nº 9: Índices de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada de trabajo



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletín de Estadísticas Laborales. Anuarios de Estadística Laboral

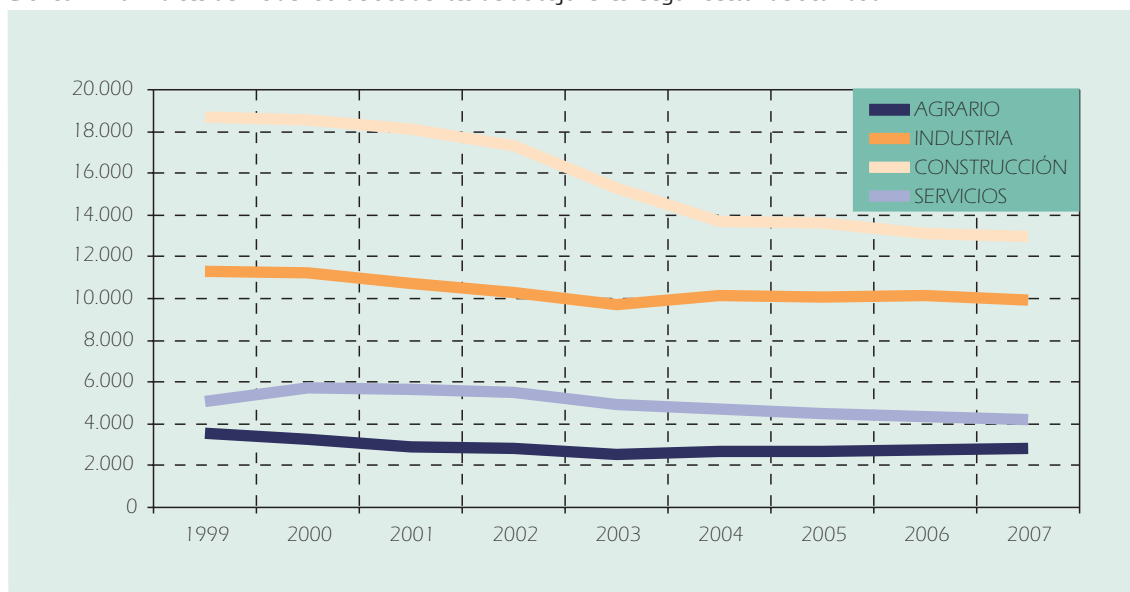
¹⁰ Datos obtenidos según el Boletín de Estadística Laboral y la Encuesta de Coyuntura Laboral, tomando como denominador para el cálculo de los índices, los trabajadores que en los distintos sectores trabajan por cuenta ajena, no se incluyen los autónomos, excepto en el sector de la agricultura que se toma como denominador el número de afiliados, dado que dichos trabajadores tienen cobertura ante la contingencia profesional. Hay que tener en cuenta el cambio producido respecto a autónomos a partir del 2004, fecha a partir de la cual, pueden optar por cubrir la contingencia profesional. Dato que no se obtiene de las publicaciones oficiales, dado que la Seguridad Social publica el número de afiliados autónomos, en general, sin diferenciar los que han optado por cubrir la contingencia profesional.

2002, que ha supuesto un 4,4% respecto al año anterior. En los demás sectores, también se ha reducido, siendo para el sector agrario del 19,4%, en el sector servicios del 13,2%, y en la industria del 12,3%.

Para los accidentes calificados de graves, los índices de siniestralidad, presentan un descenso general en los cuatro sectores de actividad, siendo más acusado dicho descenso en el sector servicios que ha tenido una reducción del 54,1%, seguido del sector agrario 49,2%, la construcción 39,8% y la industria del 32,9%.

En el caso de accidentes mortales, presentan importantes descensos todos los sectores de actividad, siendo del 47,7% en servicios, en la construcción del 43,4%, en la industria del 39,6% y en el agrario del 34,6%. Este tipo de accidentes es el que más preocupa, tanto a las Administraciones públicas como a las organizaciones sindicales y la sociedad en general¹¹.

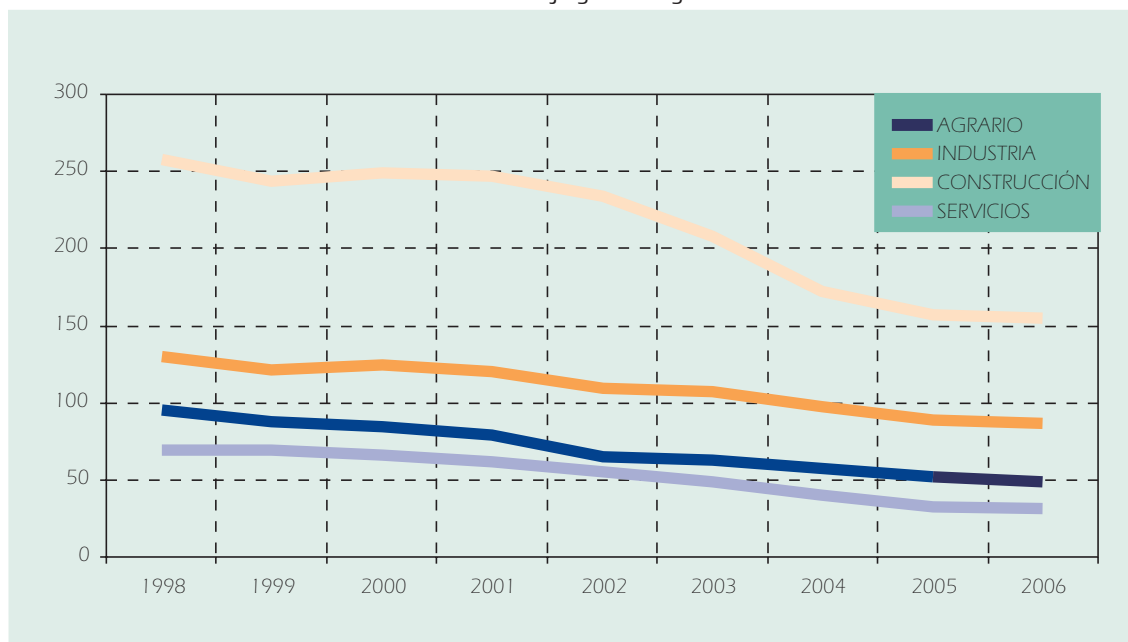
Gráfico nº 10: Índices de incidencia de accidentes de trabajo leves. Según sector de actividad



Fuente: *Elaboración Propia. Boletín de Estadísticas Laborales y Encuesta de Coyuntura Laboral*

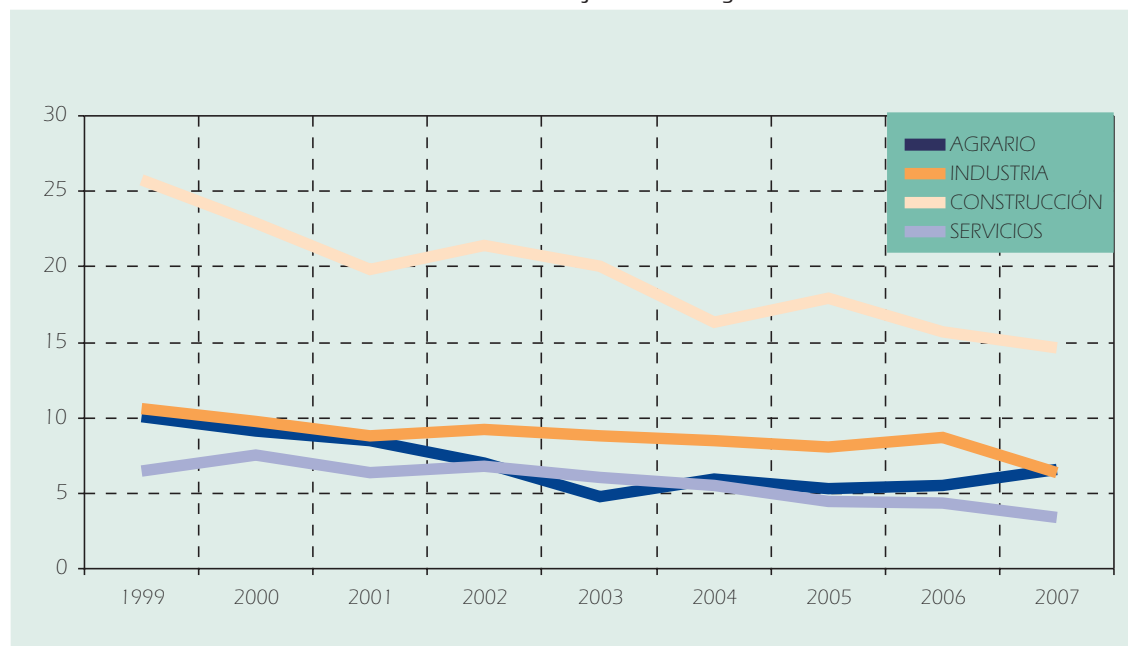
¹¹ Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2002 "Análisis cualitativo de la mortalidad por accidente de Trabajo en España". Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2003-2004 "Análisis cuantitativo de la mortalidad por accidente de Trabajo en España".

Gráfico nº 11: Índice de incidencia de accidentes de trabajo graves. Según sector de actividad



Fuente: Elaboración Propia. Boletín de Estadísticas Laborales y Encuesta de Coyuntura Laboral

Gráfico nº 12: Índice de incidencia de los accidentes de trabajo mortales. Según sector de actividad



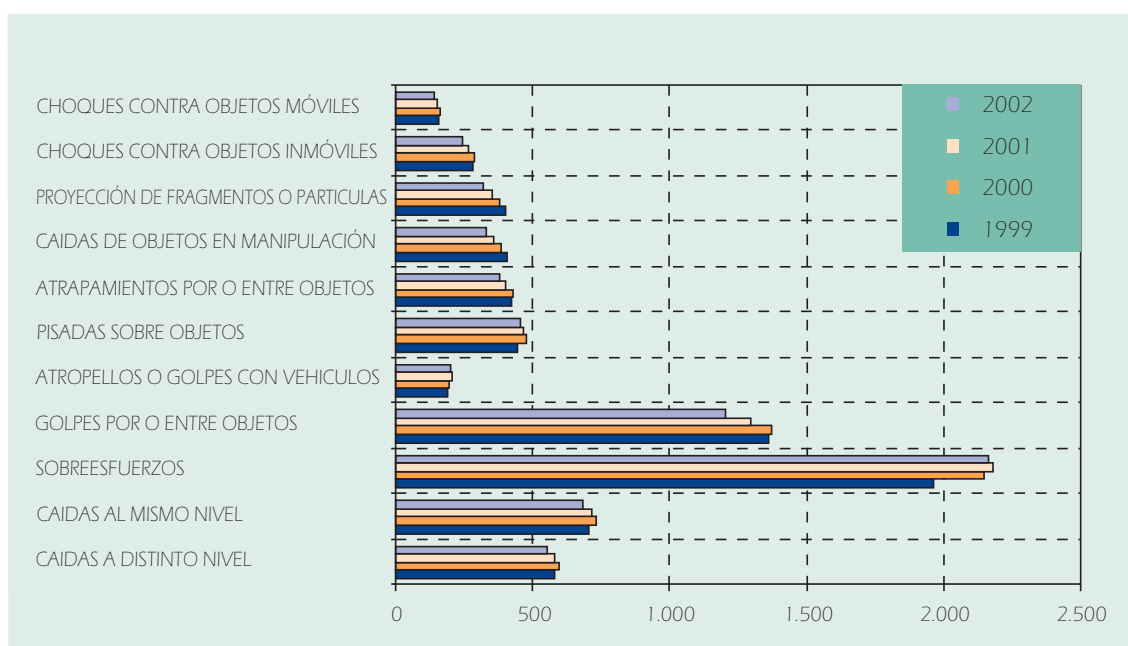
Fuente: Elaboración Propia. Boletín de Estadísticas Laborales y Encuesta de Coyuntura Laboral

● Forma en cómo se produce el accidente

Para poder actuar en materia de Prevención de Riesgos Laborales, es necesario reconocer los riesgos principales por los que se producen los accidentes de trabajo, para poder aplicar medidas preventivas adecuadas frente a los mismos, teniendo en cuenta la valoración en el tipo de riesgos según las diferentes actividades. En el período 1999-2002 los riesgos que más bajas han producido por accidentes de trabajo son los sobreesfuerzos, los golpes y cortes, seguidos de las caídas al mismo y distinto nivel, que han dado lugar a lesiones de tipo traumático que han aumentado en los últimos años.

Son necesarios mayores esfuerzos, por parte de todos los implicados en prevención, (empresa, trabajadores, técnicos de prevención, organismos públicos...) en buscar métodos eficaces, que permitan cambios en los hábitos de trabajo, facilitar el empleo de medios de trabajo más adecuados y una mayor vigilancia en el desarrollo de los trabajos.

Gráfico nº 13: Índices de incidencia de los accidentes de trabajo según la forma/causa de producirse 1999-2002



Fuente: Elaboración propia en base a Boletines de Estadística Laboral y Afiliados Seguridad Social 1999-2002

El sobreesfuerzo ha supuesto un 26,8% del total de accidentes de trabajo con baja en 1999 y dicho porcentaje ha aumentado al 30,7% en el año 2002. En cuanto a las caídas de personas a distinto nivel no presentan una evolución significativa, 8% en 1999 y 7,8% en 2002.

Con respecto a las caídas al mismo nivel, el porcentaje que presenta este riesgo respecto del total de accidentes de trabajo ha pasado de un 9,6% en 1999 a un 9,7% en 2002. Los golpes por o entre objetos han supuesto el 18,6% en 1999 y el 17% en 2002 del total de accidentes de trabajo. De los riesgos que se muestran en el gráfico nº 13 los que presenta una incidencia más baja son los golpes contra objetos móviles, cuyas causas se encuentran en la falta de espacios adecuados, en los ritmos de trabajo inadecuados, e incluso poco orden y la limpieza a la hora de desarrollar los trabajos.

A partir de 2003 se ha llevado a cabo un cambio en el modelo de notificación de accidentes de trabajo¹² incluyéndose nuevas variables y cambiando conceptos en cuanto a la forma en que se registran los mismos, lo que nos obliga a dividir este estudio en dos períodos, por un lado 1999-2002 y por otro 2003-2007.

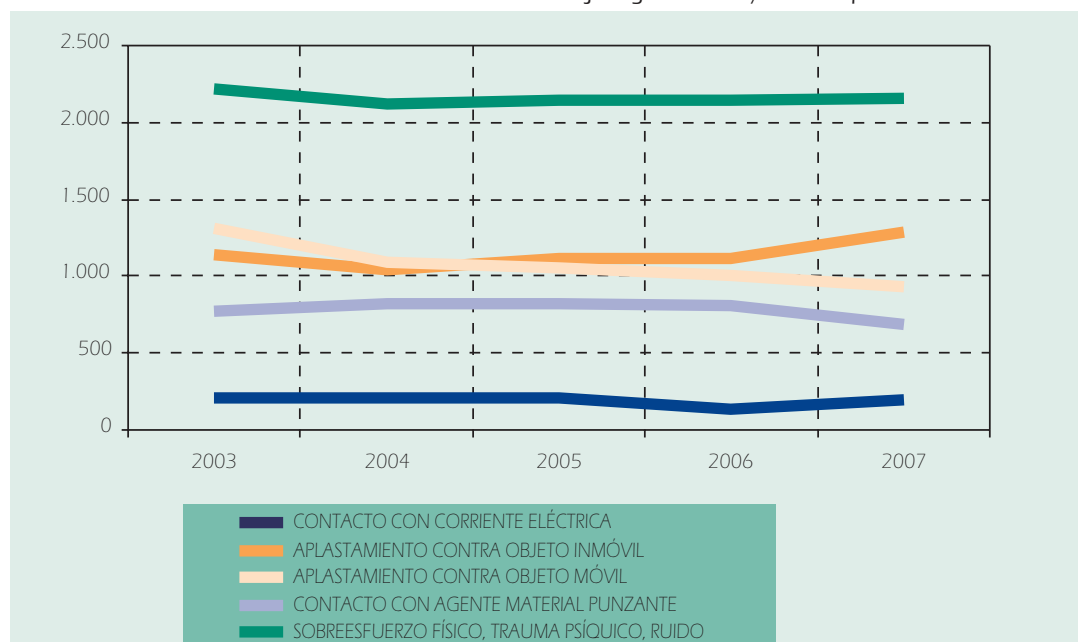
Para los cuatro años considerados se observan las mismas formas en cómo se producen los accidentes, es decir, el sobreesfuerzo físico, trauma psíquico, ruido, (causando entre 2.000 y 2.500 accidentes por 100.000 trabajadores), seguidos de aplastamiento contra objetos inmóviles (que han supuesto entre 1.000 a 1.300 accidentes de trabajo), aplastamientos objetos móviles (entre 900 a 1.400 accidentes), y contacto con agente punzante (600 a 800 accidentes de trabajo).

Los principales riesgos indicados anteriormente tienen fuerte relación con las formas en cómo se desarrolla el trabajo, y con variables del mercado de trabajo señaladas anteriormente, como la duración de jornada, las ramas de actividad, el sexo, etc.

Cabe destacar el notable descenso producido en los accidentes graves y mortales, en todos los sectores de actividad. Este tipo de accidentes son todos investigados por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Con respecto a los leves se reconoce por parte de los organismos competentes que realiza una infravaloración de los mismos con el fin de evitar actuaciones por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

¹² Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, establece nuevos modelos para la notificación de accidentes de trabajo.

Gráfico nº 14: Índice de incidencia de los accidentes de trabajo según la forma/causa de producirse 2003-2007



Fuente: Elaboración propia en base a Boletines de Estadística Laboral y Afiliados Seguridad Social 2003-2007

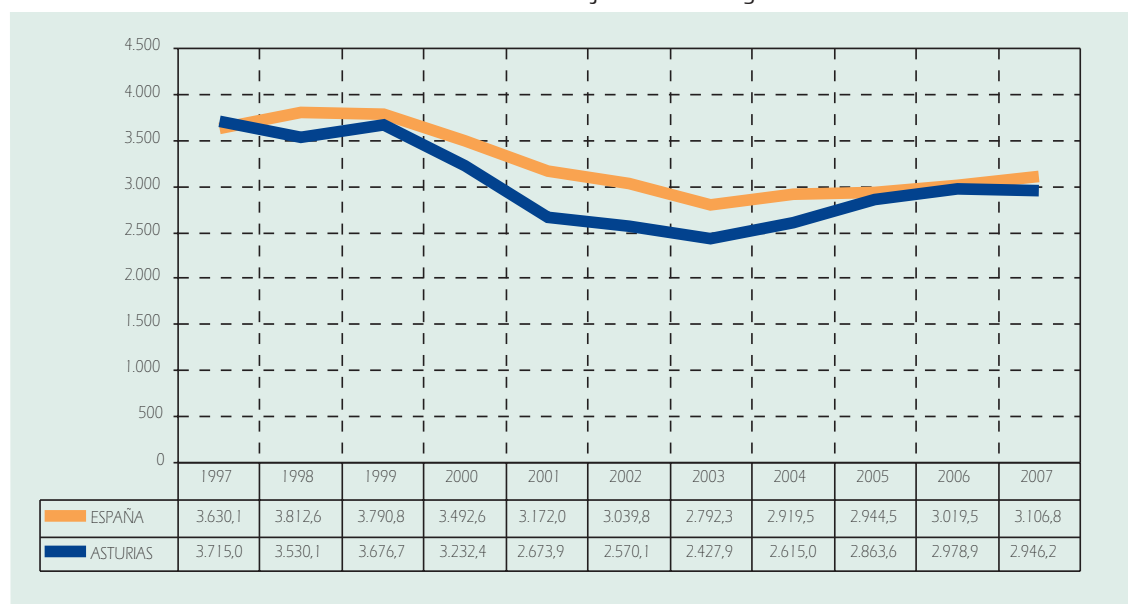
6. LA SINIESTRALIDAD EN ASTURIAS Y LAS ACTUACIONES PÚBLICAS DIRIGIDAS A LA LUCHA CONTRA LA MISMA

Para conocer si realmente la situación de Asturias en accidentabilidad supera la media nacional, se realiza en un primer momento una comparativa (de los índices de incidencia) con la misma, en los cuatro sectores de actividad, se puede observar que se mantienen las mismas tendencias en general para los sectores de agricultura, construcción y servicios. En cuanto a la industria supera la media nacional, no obstante a partir del año 2000 la tendencia se muestra descendente y en esa línea de mejora se mantiene hasta el 2007.

Dada la alta tasa de siniestralidad en nuestra Comunidad Autónoma y la preocupación constante que mantienen al respecto, tanto la Administración autonómica, como sindicatos y la sociedad en general, dio lugar a que se adoptasen una serie de medidas en materia de Prevención de Riesgos Laborales

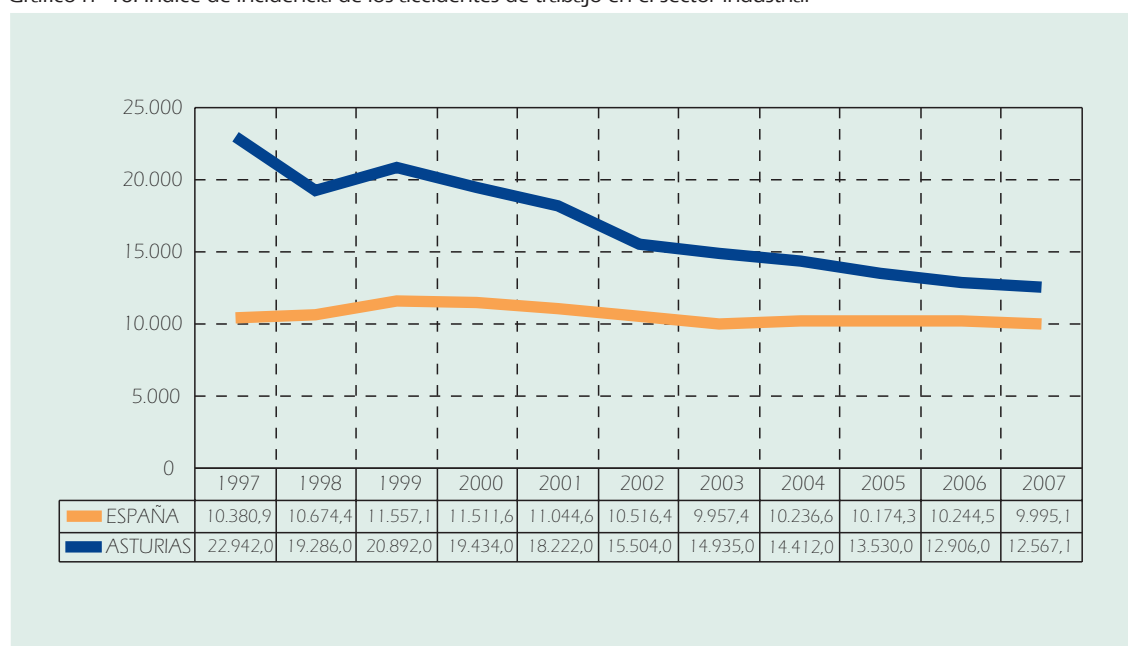
Esta adopción de medidas se llevó a cabo con la firma de varios acuerdos entre Administración y los Agentes Sociales y la Federación Asturiana de Empresarios, con el objetivo prioritario de mejorar y mantener la salud laboral y la supresión de los riesgos laborales a que se exponen los trabajadores asturianos.

Gráfico nº 15: Índices de incidencia de los accidentes de trabajo en el sector agrario



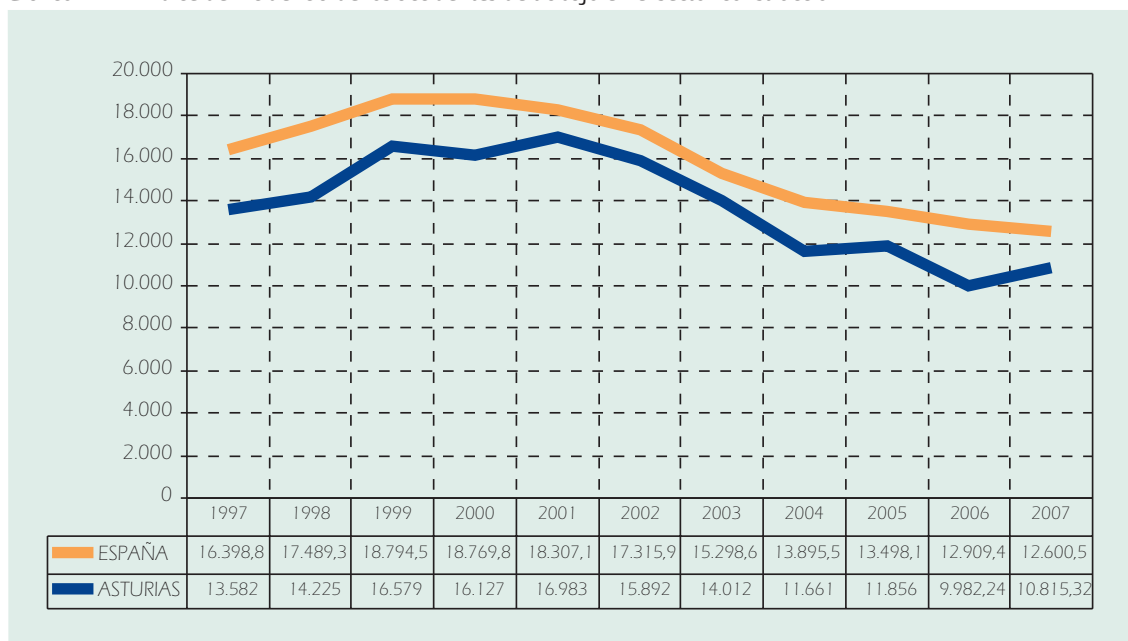
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales y Afiliados Seguridad Social

Gráfico nº 16: Índice de incidencia de los accidentes de trabajo en el sector industrial



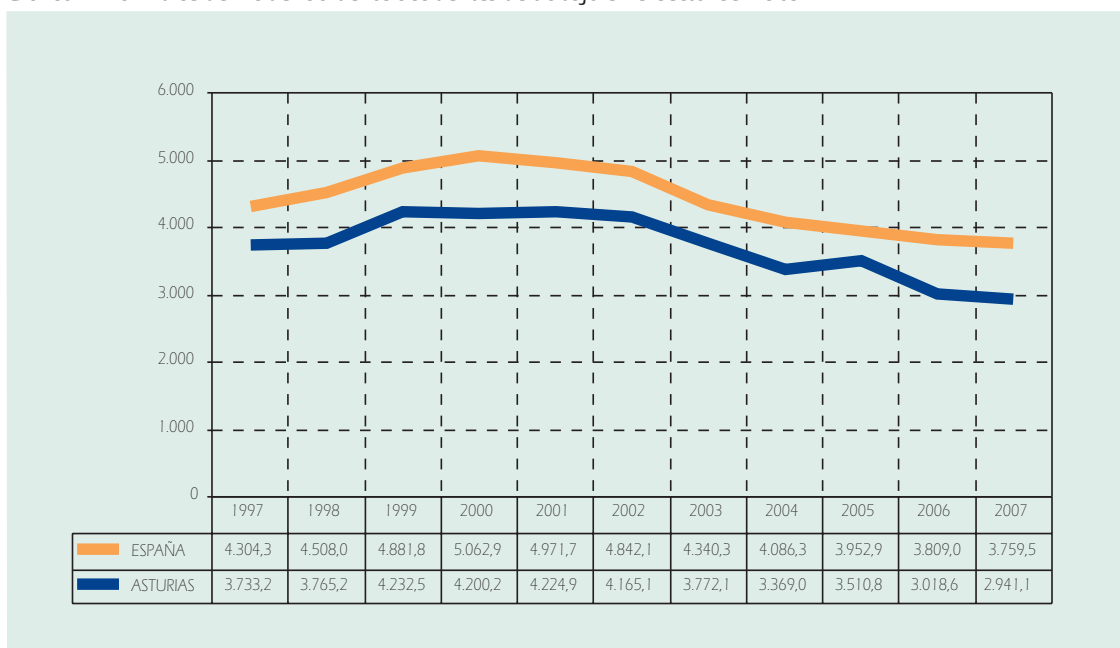
Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales y Afiliados Seguridad Social

Gráfico nº 17: Índice de incidencia de los accidentes de trabajo en el sector construcción



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales y Afiliados Seguridad Social

Gráfico nº 18: Índice de incidencia de los accidentes de trabajo en el sector servicios



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Boletines de Estadísticas Laborales y Afiliados Seguridad Social

No resulta suficiente el mero cumplimiento formal de la normativa, se requiere como algo primordial, una participación activa por parte de Administración, empresas, sindicatos, servicios de prevención y los propios trabajadores.

En un principio, las medidas adoptadas se dirigen a empresas en donde se detectaron mayores dificultades preventivas, es decir, las pequeñas y medianas empresas, pertenecientes a distintos sectores de actividad y con más variedad en los riesgos laborales. A continuación se exponen los acuerdos adoptados y los recursos económicos invertidos en los mismos.

Primer acuerdo: Pacto Institucional por el Empleo 2000-2003 se crea una Comisión de Seguimiento y Control, para impulsar políticas en materia de prevención y corregir las desviaciones observadas. Al tiempo se forman equipos de trabajo para acercar la formación y la información a las empresas que por su reducido tamaño les resulte más difícil el cumplimiento de medidas en esta materia.

Compromisos a realizar en este periodo:

■ Elección de delegados y constitución de comités de seguridad y salud, cuya actuación es clave en la mejora de condiciones de seguridad en las empresas.

■ Formación de empresarios, delegados de prevención y mandos intermedios en materia de seguridad y salud, dicho Plan de Formación fue diseñado por Organizaciones Sindicales y Empresariales, con el visto bueno de la Administración Regional, estimando una duración de 60 horas al año.

■ Equipo de prevención, para actuar en empresas asturianas de cinco o menos trabajadores, donde la propia Ley de prevención no contempla la figura del Delegado de Prevención. Dicho equipo está formado por 1 representante de UGT, 1 representante de CCOO y 2 de la Federación Asturiana de Empresarios. Sus cometidos se centran en informar de riesgos laborales, analizar y realizar informes en materia preventiva, analizar e investigar informes sobre accidentes graves y mortales, analizar el impacto efectivo de las campañas de concienciación y de formación, y otras encomendadas por la Comisión de Seguimiento y Control.

■ Formación del personal de los servicios de prevención, ajustada al contenido del Real Decreto 39/97, de 17 de enero, Reglamento de los Servicios de Prevención. Dirigido prioritariamente al personal de PYME que hayan asumido la creación de su propio Servicio de Prevención.

■ Información y divulgación en sectores con mayores tasas de siniestralidad: agricultura, ganadería, caza y silvicultura, construcción, industria extractiva e industria manufacturera.

Tabla nº 4: Recursos económicos invertidos y líneas de actuación 2000-2003

	2000	2001	2002	2003
Formación y sensibilización respecto a la seguridad en el trabajo y Ley de Prevención	432.728,72 €	444.748,96 €	456.769,20 €	468.789,44 €
Formación a empresarios delegados de Prevención, mandos intermedios en materia de prevención de riesgos laborales	432.728,72 €	444.748,96 €	456.769,20 €	468.789,44 €
TOTAL	865.457,44 €	889.497,92 €	913.538,40 €	937.578,88 €

Fuente: Pacto Institucional por el Empleo 2000-2003

Segundo Acuerdo: Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo 2004-2007.

Se fijan entre otros muchos objetivos el reducir la siniestralidad laboral.

Líneas de actuación:

■ Campañas de difusión sobre la prevención de riesgos laborales y salud laboral, orientadas hacia sectores con mayor índice de siniestralidad, o en los que según las actuaciones del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales se dan bajos porcentajes de cumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Así como incrementar la difusión y sensibilización dirigida a determinados colectivos, personas jóvenes en situación de incorporación al mercado laboral, así como a los grupos denominados por la propia ley, especialmente sensibles, incidiendo al mismo tiempo, en el coste que supone para las empresas el no cumplimiento de la normativa.

■ Plan de formación dirigido a personas y colectivos con responsabilidad en el campo de la prevención de riesgos laborales, al tiempo que se realiza un control y evaluación de la formación impartida a trabajadores para el desempeño de sus funciones.

■ Campaña de sensibilización en el colectivo de empresas: pymes y micropymes, dado su escaso cumplimiento en materia de prevención de riesgos laborales, haciendo uso de datos estadísticos del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales y de los Equipos de Equipos de Prevención, para determinar que sectores y aspectos han de realizarse en dichas campañas.

■ Equipos de prevención: con dependencia orgánica y laboral de los agentes sociales, pero dependen funcionalmente del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales (a través de un técnico del mismo), siendo un órgano de gestión del propio Instituto quien fije sus objetivos, actuaciones, funcionamiento, etc.

■ Plan de Renovación de Equipos de Trabajo para la Prevención de Riesgos Laborales: "Plan Renove". Dirigidos a sectores con mayores riesgos y una siniestralidad elevada: construcción, metal, madera, transporte (excluyendo minería dadas sus especiales características), siendo sectores prioritarios aunque no exclusivos. Las ayudas habrán de ser justificadas mediante un plan estratégico (situación económica que justifique dicha ayuda, objetivos evaluables de reducción de la siniestralidad, proporción de pymes afectadas por el mismo, número de trabajadores a los que afecta, no haya déficits significativos en materia de seguridad). Siendo su cuantía del 25% de la inversión con un máximo de 30.000 euros por empresa.

■ Plan de salud, seguridad y medio ambiente laboral: el cual contiene las siguientes fases:

■ Análisis de la situación de la salud y seguridad laboral en Asturias.

■ Fijar prioridades y objetivos a desarrollar.

■ Elaboración de un Plan final de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral del Principado de Asturias.

■ Elementos de tipo cualitativo que aporten los agentes sociales para incluir

en el Plan de Salud, Seguridad y Medio Ambiente Laboral, se trataran como fuente documental básica desde el inicio del mismo, previa explicación de indicadores de partida.

■ Ley del Instituto de Prevención de Riesgos Laborales: Constitución del Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, órgano de carácter tripartito y paritario, cuya ley se presenta ante la Junta General del Principado en 2004. Se crea como el máximo órgano del Principado de Asturias en materia de salud laboral y prevención de riesgos, que permita alcanzar la mayor eficacia preventiva posible.

Tabla nº 5: Recursos económicos invertidos y líneas de actuación 2004-2007

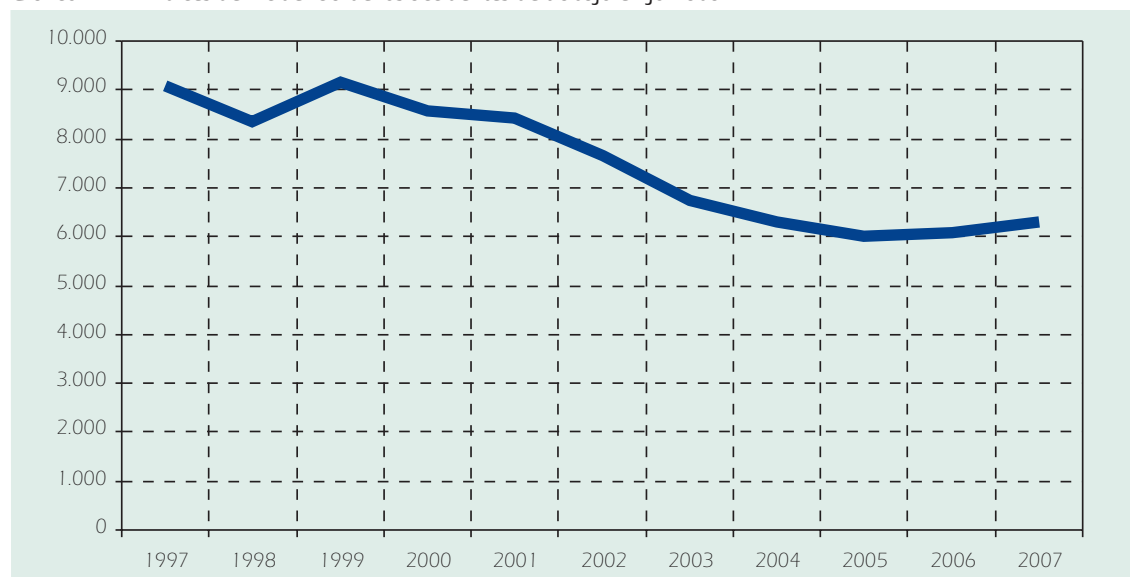
	2004	2005	2006	2007
Campañas de difusión sobre Prevención de riesgos laborales y Salud Laboral	375.500 €	375.500 €	375.500 €	375.500 €
Plan de Formación dirigido a personas y colectivos con responsabilidades en el campo de la Prevención de Riesgos Laborales. Equipos de Prevención	827.000 €	827.000 €	827.000 €	827.000 €
Plan de Renovación de equipos de trabajo para la Prevención de Riesgos Laborales "Plan Renove"	3.000.000 €	3.406.666 €	3.406.666 €	3.406.666 €
TOTALES	4.202.500 €	4.609.166 €	4.609.166 €	4.609.166 €

Fuente: Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo 2004-2007

A continuación se muestra la trayectoria que ha tenido la siniestralidad en nuestra comunidad y la inversión realizada para su reducción.

Según los datos anteriores se observa que en Asturias la accidentabilidad en general, referida a los accidentes de trabajo con baja, experimenta un pequeño descenso a partir del año 2000, fecha en la que comienzan las actuaciones públicas en materia de prevención, descenso que es mucho más acusado en los años 2003 y 2004. En este último período se crea en nuestra comunidad, el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales, que pasa a asumir las competencias autonómicas en Salud Laboral y Prevención de Riesgos Laborales

Gráfico nº 19: Índices de incidencia de los accidentes de trabajo en jornada



Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. Anuarios de Estadísticas Laborales

Gráfico nº 20: Evolución de los recursos económicos asignados en prevención de riesgos laborales en Asturias.



Fuente: "Pacto Institucional por el Empleo", "Acuerdo para el Desarrollo Económico, la Competitividad y el Empleo"

En el año 2004 los accidentes de trabajo han tenido una reducción del 6,7% respecto del año anterior, siendo los mortales los que más se han reducido, en torno al 33%, los graves un 10% y los leves un 5%. En este año, la inversión realizada en políticas públicas de prevención de riesgos laborales ha tenido un incremento del 348% respecto al año anterior, debido principalmente a las actuaciones destinadas al “Plan Renove”, que se inicia este año, y que supone entre el 70 y 75% del total de recursos destinados hasta 2007.

Por tanto, y en base a los datos anteriores, se podría valorar de forma positiva la inversión de recursos económicos destinados a la prevención de riesgos laborales, dado que reflejan una mejora respecto a la tendencia que presenta la siniestralidad en nuestra comunidad. No obstante, no se encuentra proporcional la disminución de los índices de siniestralidad a los recursos económicos invertidos. La tendencia a disminuir los índices de siniestralidad comienza a ser significativa a partir de 2002, reduciendo progresivamente la diferencia respecto a la media nacional hasta el 2005 que prácticamente se igualan, pero en 2006 y 2007 los índices vuelven a ser superiores en Asturias.

Con los datos disponibles, no se puede concluir que los resultados derivados del Plan Renove sean satisfactorios hasta la fecha, pues además de las comparativas generales antes comentadas, tampoco se encuentran diferencias significativamente positivas respecto a los datos nacionales en los diferentes niveles de gravedad de los accidentes.

7. FORMAS DE ORGANIZAR LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES DENTRO DE NUESTRAS EMPRESAS

Para cumplir con las obligaciones derivadas de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales y toda su normativa de desarrollo, las empresas se han visto obligadas a establecer nuevos sistemas de gestión que integren la prevención en todos los niveles jerárquicos de las mismas.

La propia normativa permite el uso de diferentes fórmulas, basadas en la existencia de recursos humanos y materiales necesarios y adecuados, para la realización de dichas actuaciones. Dado el elevado grado de especialización y complejidad, hace que se recurra mayoritariamente a servicios de prevención ajenos, si bien cabe el uso de otras fórmulas de organización como son: la asunción directa por el empresario, designación de trabajadores, servicio de prevención propio.

La regulación legal viene prevista en los Art. 30 a 32 bis Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y Art. 10 a 22 RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención la cual, y teniendo en cuenta nuestro mercado de trabajo, integrado básicamente por empresas pequeñas con diferentes niveles de desarrollo tecnológico y diversos grados de exposición a los riesgos laborales, viene a explicar el que se no haya recurrido a un único modelo de los que permite la normativa, sino que cabe la posibilidad de una articulación diversa¹³.

La primera de las modalidades “asunción personal por el empresario” queda supeditada al cumplimiento de una serie de condiciones: empresas de menos de seis trabajadores¹⁴, que la actividad no este incluida entre las previstas como peligrosas en el Anexo I RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención, que desarrolle habitualmente su actividad profesional en el centro de trabajo y que tenga capacidad correspondiente a las funciones preventivas a desarrollar, teniendo en cuenta las características de su empresa, y ello mediante la acreditación de su formación, conforme a niveles y funciones previstas en el RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención. Queda prohibido el que el empresario asuma como función preventiva la vigilancia de la salud de sus trabajadores.

La segunda modalidad es la “designación de uno o varios trabajadores”, siendo una fórmula residual y subsidiario de las restantes modalidades Art. 12.2 RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención, en contra de la pretensión seguida en la Estrategia Española IV.A.2 *“fomenta un sistema preventivo centrado en la incentivación y el máximo aprovechamiento de los recursos propios de la empresa [...]”*.

Según datos de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, esta modalidad estaba prevista en las empresas en un 15,8% en 1999 y aumentando a un 18% en 2003, siendo una opción que se complementa con la utilización de servicio de prevención ajeno. Entre las empresas que cuentan con trabajadores designados, un 73% de

¹³ Según datos de la V Encuesta nacional de condiciones de trabajo se ha producido una mejora en la implantación de las modalidades preventivas de tal forma que en 1999 era un 24,3 % de empresas en las que se no disponían de ninguna implantación habiendo rebajado a 1 8,9% en 2003. No se ha utilizado los datos de la VI Encuesta nacional de condiciones de trabajo, realizada en 2007 dado que a fecha de elaboración de este trabajo tan sólo disponemos de la publicación de los datos obtenidos en los cuestionarios realizados a los trabajadores, a lo largo del 2008 se esta llevando a cabo los cuestionarios a las empresas.

¹⁴ La Estrategia Española [...] señala con el objeto de favorecer el cumplimiento de la normativa de prevención que en empresas de hasta 10 trabajadores puedan desarrollan directamente la actividad de prevención (IVA 1.1).

las mismas, el número de ellos es tan sólo de uno, dicho porcentaje se eleva al 87% en empresas muy pequeñas o pequeñas. A partir de 50 trabajadores, las empresas cuentan con 2 o 3 trabajadores designados.

La designación en cuanto al número de trabajadores no viene recogida en la normativa de prevención, limitándose a indicar que han de *ser los necesarios*, por lo que se alude a que sea la negociación colectiva la que venga a completar dicha regulación, estableciendo criterios para determinar número de trabajadores designados, tiempo, medios de que dispongan, etc., todo ello en función del tamaño de la empresa, riesgos y distribución de la misma, (Disposición adicional 7ª RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención), situación que no ha sido cubierta.

La tercera modalidad organizativa es el “servicio de prevención propio”, siendo obligatorio en empresas en que concurran las siguientes circunstancias: más de 500 trabajadores, entre 250 a 500 trabajadores si se desarrollan actividades recogidas en el Anexo 1 RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención (trabajos con exposición a radiaciones, con exposición a agentes tóxicos o muy tóxicos, fabricación, utilización de explosivos, trabajos en tensión, trabajos en la industria siderurgia, en obras de construcción), entendiéndose que en tales empresas, la prevención se hace más compleja, de ahí la exigencia de una estructura más formalizada.

Esta obligación de constituir servicio de prevención propio puede venir impuesta por la Autoridad Laboral o bien los Órganos Técnicos en materia preventiva de las comunidades autónomas. Igualmente en algún convenio colectivo¹⁵.

Adoptada esta modalidad en el seno de la empresa y con dedicación exclusiva de sus integrantes, disponiendo de al menos dos especialidades preventivas de nivel superior, llama la atención la falta de claridad en los criterios, tales como si dichos expertos han de ser dos o sería suficiente uno, con doble especialidad. Al referirse a dedicación exclusiva, ¿ésta debe ser a tiempo completo o parcial?, ¿de qué medios ha de disponer para el desarrollo de la actividad?, ¿cómo articular la coordinación entre los que integran el servicio de prevención propio con los que se encargan de completar esta gestión interna

¹⁵ Anexo VIII.1.7 y 2.10 Convenio colectivo provincial Construcción y Obras públicas Tarragona.

de la prevención desde otro ámbito externo?, si la empresa cubre dos especialidades, las restantes deben de ser cubiertas mediante concierto con uno o varios servicios de prevención¹⁶, cuestiones que apenas tienen reflejo en la negociación colectiva. Pese a lo señalado anteriormente, se da una fuerte apuesta a esta modalidad de prevención, especialmente por parte de poderes públicos y agentes sociales dado que es la modalidad que supone una mayor integración en la empresa.

En esta línea se manifiesta la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo, estableciendo *“bonificaciones en la cotización de accidentes de trabajo y enfermedad profesional de las empresas que, sin tener obligación legal de constituir un servicio de prevención propio, decidan tener recursos preventivos propios unido a criterios de calidad y eficacia, posibilidad de subcontractar con otras entidades o profesionales para la realización de actividades que requerían conocimientos especiales”* (IV.A.2.1).

Otra modalidad dentro del servicio propio, aunque menos extendida, es el “servicio de prevención mancomunado”, pudiendo utilizar dicha modalidad las empresas que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, aún siendo actividades independientes basadas en la coincidencia espacial.

El Art. 21 RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención permite que, a través de la negociación colectiva o decisión de las empresas afectadas, puedan acceder a esta modalidad, empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen su actividad en un polígono industrial o área geográfica limitada. Pese a lo anterior, es escasa la constitución de tales servicios de prevención y no suelen venir reflejados en los convenios colectivos¹⁷.

Dentro de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (IV.A.2.2) *“se pretende la puesta en marcha de acciones que favorezcan la eficacia y calidad de los servicios de prevención mancomunados”*, tales como, cuando su constitución no esté prevista por convenio, debe ser comunicado a la autoridad laboral con carácter previo, quien decide sobre la adecuada dotación de medio humanos y materiales.

¹⁶ El Tribunal supremo ha establecido que cuando la empresa tiene la obligación de constituir un Servicio de prevención propio, no puede exteriorizar parte de las actividades preventivas, debiendo de constituir un Servicio de prevención propio, sin opción de concierto (Tribunal Supremo 3-11-05 RJ1/06).

¹⁷ Encuesta nacional de condiciones de trabajo optan por dicha modalidad un 3.7% en 2003 y 2% en 1999.

La última modalidad que prevé la ley es el “Servicio de Prevención Ajeno”, entidades especializadas, es el modelo más extendido en las empresas españolas, especialmente cuando no resulta obligatorio para la empresa disponer de recursos preventivo propios. Las exigencias respecto a tales entidades son más estrictas que en las anteriores modalidades y sometidas a acreditación por la autoridades competentes (Administración Sanitaria y Administración Laboral).

Pese a ser entidades ajenas a la relación laboral, en los convenios colectivos se observan referencias relativas a criterios de elección de tales entidades, estableciendo cauces de seguimiento y control de resultados, siendo importante en la negociación colectiva desde el punto de vista operativo¹⁸.

El mayor problema que se plantea con dicha modalidad es el distanciamiento de la empresa y mero cumplimiento formal de obligaciones en materia preventiva a través del concierto con la entidad especializada. El objetivo de la propia Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales no era crear un mercado de los servicios de prevención, sino garantizar el derecho de los trabajadores a la salud y seguridad en el trabajo. Tal y como se establecía en la Directiva Marco, “el recurso de los Servicios de prevención ajenos debe considerarse como una opción de carácter subsidiario, toda vez que la misma ha establecido una jerarquía entre las distintas opciones de organización de la prevención, otorgando primacía a los servicios internos¹⁹.”

La Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo (IV.A.2.3), señala que “se establecerán criterios de calidad y eficacia exigibles a los servicios de prevención ajenos, basados en “ratios” de medios humanos y materiales e instalaciones en función del número de trabajadores, el tiempo de respuesta para los servicios requeridos y peligrosidad de las actividades de las empresas con las que tuvieran suscrito concierto. Se deberán abordar cuestiones como el número de especialidades, régimen de dedicación del personal, nuevas posibilidades de subcontratar servicios o instalaciones, contenido mínimo de los conciertos, área geográfica de actuación, homogeneizar la me-

¹⁸ IV CGSC La Fundación Laboral de la Construcción prestará servicios de asesoramiento en todas las actividades de los servicios de prevención cuando lo sean solicitados por las empresas, permitiendo el contacto de consejos territoriales con la autoridad laboral correspondiente, al objeto de facilitar el censo de entidades acreditadas como servicios de prevención.

¹⁹ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 23 de mayo de 2003 Comisión de la Comunidad Europea contra el Reino de los Países Bajos, condena a dicho país por no haber recogido en su legislación nacional “el carácter subsidiario del recurso a competencias ajenas a la empresa para garantizar las actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales en esta”.

moria de actividades que se ha de presentar a la autoridad laboral competente. Todo ello con el fin de mejorar la calidad de las actividades preventivas desarrolladas y mejorar el sistema de información en materia de seguridad y salud laboral”.

En la tabla siguiente se muestra el número máximo de trabajadores por sector de actividad, que pueden ser atendidos por un técnico, según área de especialización.

Tabla nº 6: Máximo de trabajadores atendidos por un técnico según sector de actividad y especialidad

Nº máximo de trabajadores por técnico	Seguridad en el trabajo	Higiene industrial	Ergonomía y psicología aplicada
Construcción	2.000	9.000	18.000
Industria y diversos	3.000	Entre 3.600 y 7.200	15.000
Oficinas y despachos (excepto hospitales)	6.000 sin distinción de especialidades	6.000 sin distinción de especialidades	6.000 sin distinción de especialidades

VIGILANCIA SALUD			
1.000 Trabajadores	1 UBS²⁰	1 UBS²⁰	1 UBS²⁰
Más de 1.000 trabajadores	Aplicación de criterios/hora/trabajador/año	68 minutos/trabajador/año, empresas de especial peligrosidad o alto riesgos	34 minutos/trabajador/año para resto

Fuente: Criterios Orientativos de las Autoridades laborales expuestas ante la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo de 26-2-1998 (RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba Reglamento de los Servicios de Prevención Disposición Adicional 8ª)

Para salvar las disfunciones debidas al distanciamiento derivado de la externalización de este servicio, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales introduce la figura del Recurso Preventivo Art. 32 bis Ley 54/2003, cuya presencia es exigida en determinados supuestos cualquiera que sea la modalidad preventiva: riesgos agravados o modificados en el desarrollo del proceso o actividad por la ocurrencia de operaciones diversas que se desarrollen de forma simultánea, actividades que reglamentariamente sean consideradas peligrosas, o cuando dicha presencia sea requerida por la autoridad laboral.

La presencia de dichos recursos preventivos puede ser asumida por miembros del servicio de prevención, o trabajadores designados, siendo su tiempo de permanencia indeterminado, en un principio mientras exista la situación de riesgo. Cuestiones que

²⁰ Unidad Básica de Salud: constituida por un médico del trabajo y un ATS/DUE.

han ser recogidas en los distintos convenios colectivos, matizando los aspectos anteriores, con el fin de alcanzar mayores niveles de eficacia en las actividades preventivas.

Vista las formas de organizar la prevención dentro de las empresas, la modalidad más favorecedora de cara a conseguir una mayor efectividad de la Ley, sería la internalización del sistema de prevención, es decir, el Servicio de Prevención Propio dado el mayor conocimiento de los procesos internos que se llevan a cabo en las empresas y completado con la subcontratación de aquellos servicios que sean necesarios para conseguir una integración global de la prevención (vigilancia salud, mediciones higiénicas), opción que resulta más costosa a las empresas, especialmente a las pymes.

De ahí que la externalización de la prevención sea la opción más utilizada por nuestras empresas, dado el menor coste, mayor conocimiento de la normativa, mejor representación ante instancias laborales, etc. esta opción quedaría incompleta si dentro de la empresa no tenemos una figura intermedia o a través del propio empresario, que coordinen los trabajos que desarrolla los servicio de prevención ajenos²¹.

En 2007 la modalidad preventiva asumida por las empresas atendiendo a su tamaño, es la que se muestra en la tabla siguiente, expresada en porcentajes.

Tabla nº 7: Modalidades preventivas según tamaño de empresa

Nº de trabajadores	Propio empresario	Designación de trabajadores	Servicio de prevención propio	Servicio de prevención ajeno
1-10	16,5	4,6	4,1	74,8
11-50	4,6	12,1	8,1	75,2
51-250	3,2	12,3	23,0	61,5
Más de 250	6,2	9,2	68,5	16,0

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Efectivos laborales según modalidad de organización preventiva*

Tabla nº 8: Número de empresas según modalidad preventiva

1 - 50 trabajadores	Empresario	Trabajador designado	Servicio de Prevención Propio	Servicio de Prevención Ajeno
1.137.018	125.072	90.961	68.221	852.764
51 - 250 trabajadores	Empresario	Trabajador designado	Servicio de Prevención Propio	Servicio de Prevención Ajeno
268.920	12.639	28.909	123.031	104.072

Fuente: Ministerio de Trabajo e Inmigración. *Boletines de Estadísticas Laborales*

²¹ V Encuesta nacional de condiciones de trabajo en el año 1999 han optado por Servicio de Prevención Ajeno un 39% de las empresas en 2003 casi ha duplicado la cifra 73%. Las empresas que no han asumido ninguna modalidad organizativa de las comentadas anteriormente es del 23,7% en 1999 y del 8,9% en 2003.

De cara a facilitar una integración de la prevención en las empresas, en función de las modalidades anteriormente descritas, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha elaborado una Guía Técnica donde establece criterios a seguir, si bien ésta no presenta carácter vinculante. Hasta la fecha han sido publicadas 17 guías, que facilitan una ayuda a la hora de cumplir con las obligaciones impuesta por la normativa, las cuales han sido elaboradas en cumplimiento de los mandatos recogidos en la Disposición Final 1ª de los respectivos Reales Decretos.

8. ACTUACIONES Y PRESUPUESTOS DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS Y AGENTES SOCIALES EN MATERIA DE PREVENCIÓN

En materia de prevención de riesgos laborales, es importante el papel desarrollado por los organismos públicos, los cuales persiguen los mismos fines: crear una mayor cultura preventiva, facilitar a sus destinatarios el cumplimiento de la normativa a través de un mejor conocimiento de la misma, la cual resulta compleja y excesivamente amplia, para todo ello se han invertido importantes cantidades destinadas entre otras muchas actuaciones a campañas divulgativas, consultas, formación e investigación.

Lo que en este capítulo se pretende, es dar a conocer la labor desarrollada por los organismos públicos con competencias en materia de prevención de riesgos laborales, cambios organizativos que dentro de los mismos se han llevado a cabo, para adaptarse a la normativa, recursos económicos con los que cuentan, intentando valorar si las actividades que se vienen desarrollando, permiten alcanzar los objetivos que se persiguen, en definitiva, ayudar a empresas, trabajadores y demás implicados en la prevención, a conseguir unas mejores condiciones de seguridad, y con ello reducir los índices de siniestralidad, dejando constancia de la importancia que desde todas las instancias tiene la salud laboral.

La regulación de las políticas públicas en materia de prevención viene recogida en el Capítulo II de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, donde se identifican las Administraciones y demás órganos implicados, así como el conjunto de actividades a desarrollar por los mismos, con el fin de una mejora en las condiciones de trabajo que redunden en los más altos niveles de protección de la

seguridad y la salud de los trabajadores²². Por tanto, se incluyen tanto los organismos con dependencia de la Administración Central y como la Autonómica, así como la labor desarrollada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional y sin dejar a un lado a los agentes sociales.

Para conseguir esta mejora se exige por parte de las Administraciones Públicas, la aplicación de principios de coordinación, así como cooperación y asistencia en sus actuaciones, que la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales reclama en los Art. 5.1 y 11, siendo algo imprescindible, debido a la descentralización de funciones a favor de las distintas comunidades autónomas²³.

Todos los esfuerzos de las Administraciones Públicas y los órganos especializados que de ellas dependen, además de los agentes sociales, constituyen uno de los aspectos relevantes para conseguir una mayor eficacia del sistema.

8.1 INSTITUTO NACIONAL DE SEGURIDAD E HIGIENE EN EL TRABAJO

Creado en 1966 como un Servicio Social de Higiene y Seguridad, que dependía de la Seguridad Social. En 1979 pasa a ser un organismo autónomo de carácter administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo, estableciéndose su estructura y funciones a través del Real Decreto 577/1982, de 17 de marzo.

Con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 31/95, de 8 de noviembre, pasa a ser órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado, con funciones como el análisis y el estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y el apoyo a la mejora de las mismas [...] para lo que ha de establecer los mecanismos de coordinación adecuados con los órganos de las comunidades autónomas con competencias en esta materia (Art. 8 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

²² Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (IV.B.4.1) "El desarrollo y la consolidación de una auténtica cultura de prevención en nuestra sociedad, es asignatura pendiente, debiendo de constituir el primer objetivo de las políticas públicas en esta materia: tener en cuenta la seguridad y salud en el trabajo y en todos los ámbitos".

²³ Estrategia Española de Seguridad y Salud "Para diseñar políticas eficaces en materia de seguridad y salud es necesario mejorar las herramientas de trabajo, estableciendo entre otras el Observatorio Estatal de las condiciones de Trabajo, el cual deberá permitir análisis de accidentes de trabajo y enfermedad profesional con rigor científico y su comparativa con el sistema europeo" (IV B.5.1).

La creación de Institutos de Prevención en las distintas comunidades autónomas (actualmente no se han creado en todas las comunidades autónomas) y la asunción de competencias por parte de los mismos, ha tenido sus repercusiones sobre la organización periférica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, por lo que se ha planteado la necesidad de reforma en su estructura y medios²⁴.

Las funciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo se concretan en las siguientes, señalando cierto grado de coincidencia con las que desarrollan los Institutos Regionales:

■ Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de normalización.

■ Fomento y realización de actividades de formación, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales²⁵.

■ Apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en su labor de vigilancia y control en el cumplimiento de la normativa.

■ Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional.

■ Presta apoyo técnico en materia de certificación, ensayo y acreditación (AENOR) en especial en equipos de protección individual, verificación de máquinas.

“Parece necesario realizar una evaluación que permita identificar las causas de la baja actividad investigadora del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, y aquilatar la calidad de la misma” (Duran López, 2004 p 160).

“Actualmente, a la labor investigadora se viene a destinar el 40% de los recursos del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, llevándose a cabo proyectos

²⁴ Propuesta formulada por el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en 2004, nueva norma de desarrollo reglamentario que se preveía para el año 2005. Estrategia Española de Seguridad y Salud en el trabajo. “El INSHT necesita una profunda reforma, apoyándose en las siguientes bases: potenciando su función investigadora y de estudio, incrementando su capacidad de asistencia técnica que le permita cumplir su misión como centro de referencia nacional, mejorar la coordinación y cooperación con las administraciones de las CCAA” (IV.B.7.1).

²⁵Elaboración de diferentes Guías técnicas (Lugares de trabajo, Evaluación y Prevención de riesgos en la Construcción, Manipulación manual de cargas, entre otras)

de investigación específicos, desarrollados por los técnicos del propio Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En el ámbito internacional, participa en proyectos de investigación en cooperación con otros organismos e institutos de investigación europeos, destacando la participación en proyectos patrocinados por la Comisión Europea, la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, además de proyectos en cooperación con otros institutos de investigación europeos”²⁶.

A su vez, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, ejerce la Secretaría General de la Comisión Nacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para el desarrollo de sus cometidos y de acuerdo con la Orden TAS/3623/2006, de 28 de noviembre, la financiación será con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación. La principal fuente de financiación se basa en las transferencias que recibe de la Administración General del Estado, a través del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. En la tabla adjunta, se muestran las cantidades anuales de que ha dispuesto.

Tabla nº 9: Presupuesto Anual Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

AÑOS	PRESUPUESTO
1998	21.420.000
1999	25.200.000
2000	28.000.000
2001	27.817.627,56
2002	29.476.741,04
2003	28.988.814,00
2004	30.306.650,00
2005	30.813.822,37
2006	36.697.880,00
2007	47.352.280,00

Fuente: Cuentas Anuales de cada ejercicio (euros)

Durante el período estudiado la plantilla del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ha pasado de 700 personas en 1998 a 489 en 2007, reduciéndose un 30%, a diferencia de los presupuestos que han aumentado un 121% en el mismo período.

²⁶ Rubio Ruiz, A. (2006) Formación de Seguridad Laboral, 87

8.2 COMISIÓN NACIONAL DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO

Órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud (Art. 13 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales). Cuenta con un representante de cada comunidad autónoma y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, así como la participación de empresarios y trabajadores a través de sus organizaciones más representativas. Dentro de la participación de empresarios y trabajadores, se encuentran las siguientes Organizaciones Empresariales (CEOE-13 representantes, CEPYME-6 representantes), en cuanto a las Organizaciones Sindicales (CC.OO (9), UGT (8), ELA (1), CIG (1)).

Hay que tener en cuenta que la planificación y el desarrollo de políticas en materia de prevención, vienen inspiradas en el principio de participación, cuestión que se pone de manifiesto en la propia Ley de Prevención así como sus normas de desarrollo (Art. 5.1 b) Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

Su asesoramiento es más de carácter político que técnico vinculado al diseño, elaboración y desarrollo de políticas preventivas, pudiendo formular propuestas que considere necesarias. En la Estrategia Española (IV.B.8) se plantea el fortalecer la participación y los mecanismos de coordinación institucional a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, dotándola de mayor capacidad y eficiencia operativa en el cumplimiento de funciones. Para una mejor coordinación de las Administraciones Públicas, se prevé la creación de una Comisión Técnica-Mixta entre el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Administración de las comunidades autónomas competentes en prevención de riesgos laborales. Se intensificará la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en materia de investigación de accidentes de trabajo y en especial entre la Fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo, las Autoridades laborales de las comunidades autónomas y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a fin de que las actuaciones en dichas jurisdicciones sean lo más ordenadas y eficaces posibles.

Para el desarrollo de sus funciones la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se constituye en Pleno, Comisión Permanente y Grupos de trabajo, destacando las siguientes actuaciones:

En Pleno y Comisión Permanente, acuerdos relacionados con proyectos normativos, con documentos y propuestas de los grupos de trabajo, acuerdos sobre políticas preventivas.

Los Grupos de trabajo llevan a cabo el estudio de temas específicos o cuestiones concretas, pudiendo destacar entre otros: amianto, construcción, accidentes de trabajo y enfermedad profesional, sector agrario, autónomos, seguimiento de acciones prioritarias para la reducción de la siniestralidad. Se planteó modificar los sistemas de información de accidentes de trabajo, a fin de garantizar suficiencia y calidad en la información, siendo recogido en la Orden TAS/2926/2002, de 19 de noviembre, entrando en vigor el 1 de enero de 2003.

En relación al colectivo de trabajadores autónomos, proponen que se adopten medidas de apoyo en materia preventiva, incluyendo campañas divulgativas, formación y cualificación suficiente, así como el acceso a la vigilancia de la salud. Igualmente, se pretende llevar a cabo estudios sobre las causas más frecuentes de accidentabilidad y enfermedades de trabajo de este colectivo, así como la repercusión que puedan tener sobre las estadísticas de siniestralidad.

Se están desarrollando estudios, donde el causante del accidente es el tráfico, para accidentes en jornada y los accidentes in itinere, se ha iniciado en 2006 un plan de medidas para su reducción, elaboración llevada a cabo por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en colaboración con la Dirección General de Tráfico.

La composición de estos grupos de trabajo varía entre 4 o 5 miembros para cada grupo de representación (Administración General del Estado, Administración de las comunidades autónomas, Organizaciones Empresariales y Organizaciones Sindicales).

8.3 FUNDACIÓN PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Órgano que está previsto en la Disposición Adicional 5ª de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se pone en marcha en el año 2000, contando con la participación tanto de las Administraciones Públicas, como de las Organizaciones representativas de Empresarios y Trabajadores. Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo su finalidad el promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en pequeñas empresas, a través de distintas acciones.

■ Acciones de tipo informativo, difundiendo entre trabajadores y empresarios principios de acción preventiva de los riesgos laborales o normas concretas de aplicación de tales principios.

■ Acciones de asistencia técnica, dirigidas al estudio y resolución de problemas derivados de la aplicación práctica y material de las actuaciones preventivas.

■ Acciones de formación, a través del diseño de los métodos y contenidos de programas que puedan ser impartidos en sectores y subsectores de actividad productiva en especial, en aquellos cuya estructura esté constituida fundamentalmente por pequeñas empresas.

■ Acciones de promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, las que fomenten el conocimiento y la aplicación por empresarios y trabajadores de las disposiciones legales, en especial, a través de mecanismos e instrumentos desarrollados en los ámbitos sectoriales y territoriales de la actividad productiva.

Su financiación será con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes gestionado por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. La cantidad acordada para el período 2000-2005 fue de 70 millones de euros. Para el año 2006 ha sido de 25 millones de euros.

La financiación que se destinada a los diferentes ámbitos sectoriales y territoriales tiene en cuenta: población ocupada, el tamaño de empresa, y los índices de siniestralidad. Por su parte, la Fundación ha establecido una serie de criterios:

■ Promocionar la cultura de prevención que supongan un cambio de actitud en la sociedad en general y particularmente en empresarios y trabajadores.

■ Difundir el papel de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales como punto de referencia y cohesión tanto para sujetos públicos como privados, individuales y colectivos.

■ Realizar campañas informativas en cuanto a costes y consecuencias negativas de los riesgos laborales.

- Contribuir a la formación de trabajadores, empresarios y delegados de prevención.
- Promoción de comportamientos y actitudes seguros en el trabajo.
- Asistencia técnica y propuesta de instrumentos preventivos a empresarios, trabajadores y sus representantes.
- Informar sobre las infracciones y sanciones por incumplimientos de la normativa de prevención.
- Información en cuanto a entidades preventivas acreditadas.

La aportación al presupuesto de la Fundación por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social, período 2000-2007, se redujo en un 65%, según datos que se aportan.

Tabla nº 10: Aportaciones anuales a la Fundación para la prevención de riesgos laborales por parte de la Seguridad Social

AÑO	IMPORTE
2000	15 Millones de Euros
2001	15 Millones de Euros
2002	12 Millones de Euros
2003	9 Millones de Euros
2004	9,8 Millones de Euros
2.005	4,7 Millones de Euros
2006	5,7 Millones de Euros
2007	5,3 Millones de Euros

Fuente: Memorias Anuales de la FRL (2000-2007)

A continuación se muestra el presupuesto total con que ha contado la Fundación para el período 2000-2007, el total de las acciones que se han subvencionado y el importe de las mismas. Así como el personal con que cuenta la Fundación para el desarrollo de sus funciones.

Tabla nº 11: Presupuesto anual y acciones de la Fundación para la prevención de riesgos laborales

Año	Presupuestos	Total Acciones	Importe global de las acciones con cargo al Presupuesto	Personal
2000	15.025.302,61	78	9.708.813,02	7
2001	20.237.005,4	125	14.622.641,45	—
2002	14.804.644,92	115	12.539.845,92	—
2003	11.923.058,53	113	9.921.353,42	9
2004	16.625.520,35	119	11.244.432,42	9
2005	29.249.433,45	189	23.550.099,60	7
2006	31.736.499,75	198	26.132.946,79	11
2007	30.890.594,42	197	29.165.118,42	11

Fuente: Memorias Anuales de la FRL (2000-2007)

El presupuesto ha aumentado un 105% y el número de acciones que han sido subvencionadas se ha incrementado en un 152% y los importe destinadas a las mismas en un 200%.

La Disposición Adicional 5ª de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales admite que en sectores de actividad donde existan fundaciones sectoriales citamos como ejemplo la construcción y el metal (Fundación Laboral de la Construcción, Fundación Metal Asturias) constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud, el desarrollo de los objetivos y fines de la Fundación se llevará a cabo, en coordinación con aquellas.

8.4 FUNDACIÓN LABORAL DE LA CONSTRUCCIÓN EN ASTURIAS

Órgano Tripartito integrado por FECOMA-CCOO, MCA-UGT Y AFINES, CAC²⁷, no cuenta con participación institucional. Creado en 1988, sin ánimo de lucro, siendo su sistema de financiación principal a través de las cotizaciones de las empresas asociadas, las cuales aportan el 4,5% de la masa salarial²⁸. Dispone a su vez de otras vías de

²⁷ FECOMA (Federación de la Construcción, Madera y Afines), MCM (Metal, Construcción y Afines), CAC (Confederación Asturiana de la Construcción).

²⁸ La Fundación Laboral de la Construcción a nivel nacional se financia con las aportaciones de las Administraciones públicas y aportaciones de las empresas que no podrán superar el 0.1% de la masa salarial.

financiación, como son subvenciones de distintas Instituciones y Administraciones Públicas. Bajo esta línea recibe financiación, a través de FADE, CAC dentro de lo que se denomina financiación autonómica, cuyo origen procede de la Fundación Prevención de Riesgos Laborales y, aunque en menor cuantía, puede recibir financiación nacional del sector.

Desde su creación ha llevado a cabo diferentes acciones en materia de prevención de riesgos laborales dirigidos al sector de la construcción.

Tabla nº 12: Presupuesto y acciones de la Fundación Laboral de la Construcción- ASTURIAS

Año	Actuaciones	Destinatarios	Financiación	Importe Total
1995- hasta la fecha	Publicaciones	Empresas y trabajadores del sector de la construcción	Propia y Subvenciones	363.532 €
2000- hasta la fecha	Servicios de consultoría	Empresas y trabajadores del sector de la construcción	Propia	150.000 €
2001-2002	Información (Jornadas, videos, paginas web)	Empresas, Trabajadores, Desempleados y otros	Propia y Subvenciones	45.500 €
1993-2004	Formación	Empresas, Trabajadores, Desempleados y otros	—	—

Fuente: Fundación Laboral de la Construcción

A partir de 2004 se ha desarrollado planes estratégicos “Plan Prevén 2004-2007” cuenta con tres líneas de actuación:

Actualmente cuentan con el segundo Plan Prevén para el período 2008-2011, el cual amplía las líneas de actuación a un total de doce, a pesar de su gran interés sale del objeto de estudio en este trabajo²⁹.

²⁹ Según datos facilitados por la Fundación Laboral de la Construcción en Asturias, en el mes de Mayo de 2008, no se conocía el presupuesto destinado a dicho Plan Prevén.

Tabla nº 13: Presupuesto y líneas de actuación "Plan Preven"

LINEAS DE ACTUACIÓN		Fondos propios
Delegados Territoriales	En la actualidad cuenta con 8 personas que actúan por parejas	561.685 €
Formación en prevención de Riesgos Laborales	Destinatarios recurso preventivo en obra (figura creada por ley 53/2004) y formación específica de oficios a través de unidad móvil	600.000 €
Plan Renove de Equipos de Trabajo	Ayudas con destino a cambio de maquinaria obsoleta dentro del sector de la construcción	6.000.0000 €
TOTAL:		7.161.685 €

Fuente: Fundación Laboral de la Construcción

Por el interés y relevancia que posee para entender la implantación práctica de la Ley en este sector, se transcribe a continuación un extracto de la entrevista personal mantenida por la autora con el Subdirector de la Fundación Laboral de la Construcción de Asturias, en Mayo de 2009: *"Todos los esfuerzos y medios que la Fundación laboral de la construcción de Asturias viene realizando desde su creación, en el sector de la construcción, está consiguiendo sus objetivos. No obstante, se pone de manifiesto, que tales mejoras experimentan un lento avance dadas las propias características del sector (bajo nivel de cualificación, falta de reconocimiento de formación reglada, malos hábitos de trabajo adquiridos, y en los últimos años entrada de trabajadores inmigrantes).*

Una de las actuaciones de la Fundación Laboral de la Construcción- Asturias, que puede resultar más eficaz, de cara a conseguir rebajar la accidentabilidad y mejores condiciones de trabajo, es la desarrollada por los Delegados Territoriales, actualmente 8 personas, que actúan por parejas, los cuales intentan visitar el máximo de obras de construcción que se lleven a cabo en el Principado de Asturias, asesorando al empresario de las posibles deficiencias encontradas y emplazándoles para que procedan a su corrección. Si estas deficiencias son fácilmente subsanables, fijan un plazo para su corrección y proceden a realizar segunda visita, en cuyo caso puedan dar el visto bueno o en caso contrario, comunicación a la inspección de trabajo, para que actúe en consecuencia.

A la hora de analizar la siniestralidad en el sector de la construcción, la comparativa de índices debe realizarse con cautela, dado que el CNAE-45, recoge oficios que pertenecen a otros convenios colectivos no exclusivamente al convenio de la construcción (fontanero, minero). La propia Fundación laboral de la construcción-Asturias realiza sus estadísticas de siniestralidad diferenciando el CNAE-45 y Convenio de la Construcción”.

8.5 INSPECCIÓN DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social, es un servicio público, con un papel destacado en vigilar el cumplimiento de normas de prevención de riesgos laborales, así como las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo, exigiendo la responsabilidad que en su caso proceda por incumplimientos (Art. 9 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. y Art. 3 Ley 42 /97).

Integrada orgánicamente en el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, pero a nivel funcional depende de la Administración General del Estado y de las comunidades autónomas con competencia de ejecución en la legislación social.

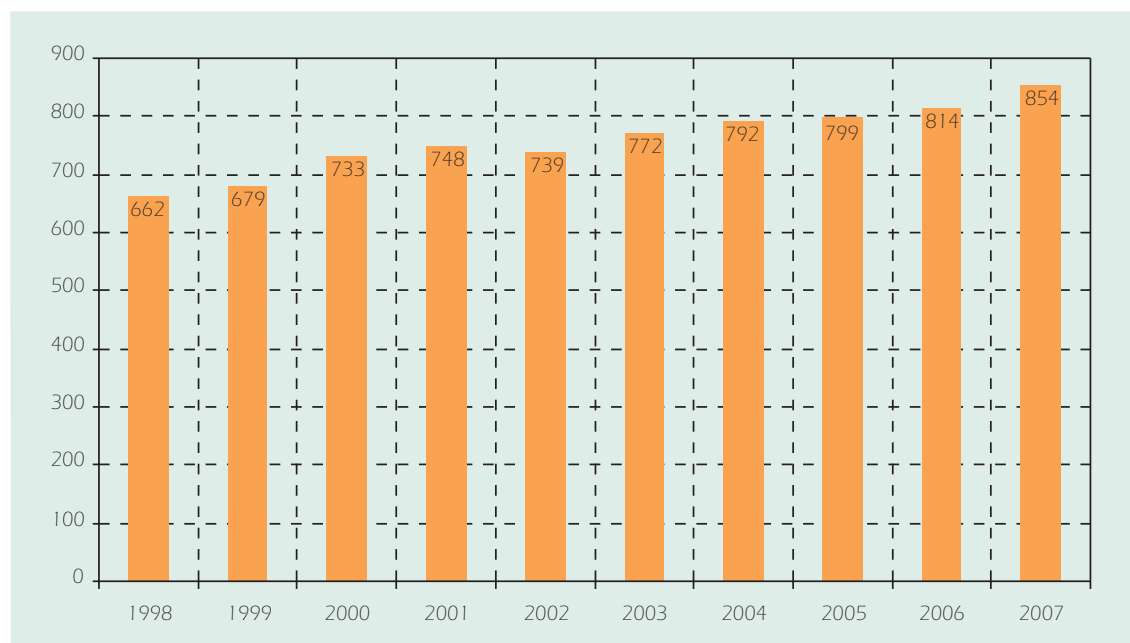
De acuerdo con el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, (RD 138/2000, de 4 de Febrero), la actuación de este órgano se programará según los objetivos de las autoridades competentes pudiendo ser estos generales o territoriales, en atención a su carácter o ámbito espacial. Para garantizar la cooperación y coordinación necesaria entre dichos niveles se crean dos órganos específicos: la Conferencia Sectorial de Asuntos Sociales (líneas de actuación general y ámbitos supraautonómicos) y las Comisiones Territoriales (actuación a nivel territorio) órgano de colaboración bilateral de la que forman parte Autoridad central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y Autoridades laborales de cada una de las comunidades autónomas.

El control en cuanto al cumplimiento de obligaciones en materia de prevención es algo básico, para alcanzar los objetivos de la política preventiva, de ahí que la reforma introducida por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, supuso un refuerzo a la función de vigilancia y control, con la colaboración de los órganos técnicos de las comunidades autónomas y del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Las actuaciones de vigilancia y control que desarrolla la propia Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, viene a complementar la desarrollada por los órganos técnicos de las distintas comunidades autónomas, los cuales pueden enviar informes a la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social a efectos de que se levante el acta correspondiente. La labor desarrollada por los órganos regionales va más centrada a las condiciones de carácter técnico (maquinaria, lugares de trabajo, señalización, etc.) dejando a la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social funciones relacionadas con la salud de los trabajadores (tipo de actividades, organización del trabajo, duración de jornadas, etc.).

De forma general y atendiendo al número de inspectores se observa, según el gráfico que se acompaña, un aumento en su plantilla, pasando de 662 en 1998 a 854 en 2007. Pero al relacionar dicha plantilla con el número de trabajadores afiliados, la proporción de inspectores en este periodo se ha mantenido prácticamente estable, siendo de 5 inspectores por cada 100.000 trabajadores en 1998 y 4,45 en 2007³⁰.

Gráfico nº 21: Número de inspectores de trabajo a nivel nacional



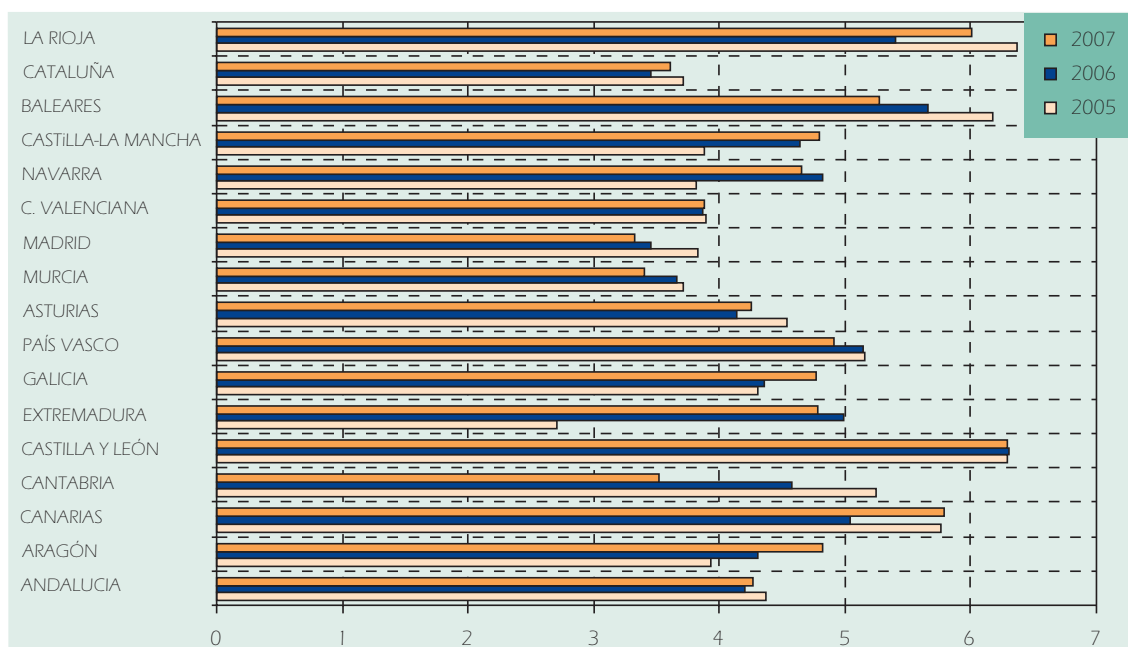
Fuente: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT)

³⁰ Estrategia Española (IV. B.7.2): En relación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social [...] se incrementará el número de efectivos de la Inspección, dedicando un mayor número de inspectores a actuaciones en materia de prevención, se propone mantener la oferta pública de empleo en nivel suficiente con el fin de alcanzar la ratio media del número de inspectores por trabajador de la UE-15. La media en países de la UE es de 1 inspector por 12.000 trabajadores, en España es de 1 por 23.000 trabajadores.

La distribución del número de inspectores en las distintas comunidades autónomas por cada 100.000 trabajadores afiliados, es la que se muestra en el gráfico siguiente, Castilla y León 6,3 para el período 2005-2007, La Rioja 6,4 en el año 2005 y 6 en 2007, Islas Baleares 6,2 en 2005 y 5,3 en 2007, Canarias 5,8 en 2005 e igual en 2007, Asturias 4,5 en 2005 y 4,3 en 2007, y Navarra 3,8 en 2005 y 4,6 en 2007.

Las comunidades autónomas con menor número de inspectores por 100.000 trabajadores son: Cataluña 3,7 en 2005 y 3,6 en 2007, Madrid 3,8 en 2005 y 3,3 en 2007 y Murcia 3,7 inspectores en 2005 y 3,4 en 2007. En Extremadura la relación presenta un aumento de 2,7 en 2005 a 4,8 en 2007. En las Comunidades de Aragón y Castilla-La Mancha se ha producido asimismo un aumento de 3,9 en 2005 a 4,8 en 2007.

Gráfico nº 22: Número de inspectores de trabajo según comunidades autónomas y por cada 100.000 trabajadores



Fuente: Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT). Encuesta de Población Activa ocupados por Comunidad Autónoma

Los objetivos de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, a nivel de comunidades autónomas, a pesar de las diferencias indicadas anteriormente, presentan aspectos comunes, siendo estos:

- Lucha contra la siniestralidad laboral, en empresas con altos índices de incidencia o en sectores concretos como la construcción.

- Control de los servicios de prevención ajenos.

- Protección de determinados colectivos de trabajadores tales como minusválidos, mujeres trabajadoras.

- Control de empresas de trabajo temporal.

Otras actuaciones llevadas a cabo por la propia Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, con un mayor ámbito de aplicación son:

- Campañas en empresas de ámbito supraautonómico de alta siniestralidad en cumplimiento de un acuerdo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo —Plan de Acciones Prioritarias—.

- Campaña de mejora de la seguridad en el sector pesquero, SEGUMAR.

- Campaña europea sobre trabajos expuestos al riesgo de amianto.

- Campaña europea de manipulación de cargas.

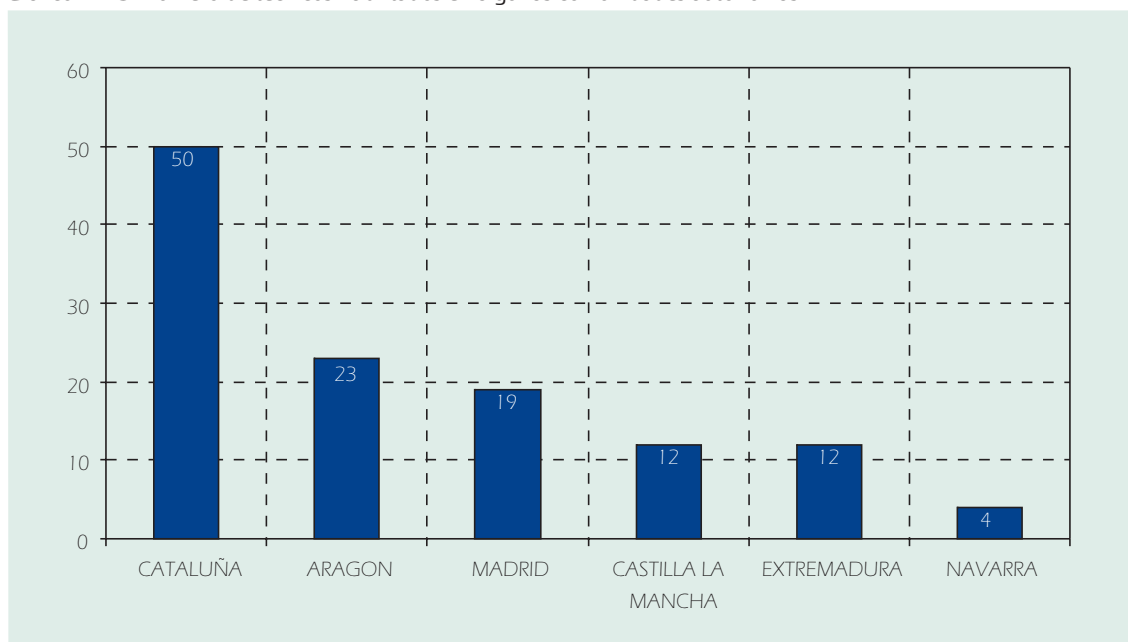
Toda la actuación de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social se vio afectada por una serie de modificaciones introducidas en la normativa de prevención de riesgos laborales, citando entre tales normas el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, que introduce modificaciones en el Real Decreto 1627/1997 sobre Disposiciones Mínimas en Obras de Construcción, además con la Ley 32/2006, de 18 de octubre, Reguladora de la Subcontratación, y la publicación del nuevo Convenio General de la Construcción (Resolución de 1 de agosto de 2007). Ello supuso una mayor especialización para el desarrollo de sus cometidos en las obras de construcción (verificar contenidos mínimos de formación del personal en obra, exigir mejores condiciones de seguridad en relación a andamios, movimientos de tierra, equipos de trabajo, etc.) siendo por tanto necesario, dirigir recursos y acciones hacia una formación más especializada.

Por otra parte, la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto de Trabajador Autónomo, recoge en el Art. 8 cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos de dicho colectivo, teniendo la administración un papel activo al respecto, en cuanto promoción, asesoramiento, vigilancia y control en el cumplimiento de normativa prevención de riesgos en este campo.

La función de vigilancia en el cumplimiento de normas de prevención de riesgos se lleva a cabo por todos los inspectores de trabajo, no obstante, a lo largo del 2006 han comenzado a recibir la colaboración de técnicos habilitados de las comunidades autónomas con funciones de comprobación de las condiciones de seguridad y salud. Figura que se crea en virtud de las modificaciones de la Ley 31/95 (Art. 9.2, Art. 9.3, Art. 43 y Disposición adicional 15ª), Ley 54/2003 y cuya regulación viene recogida por el Real Decreto 689/2005, de 10 de Junio.

Algunas comunidades como Asturias, Andalucía, País Vasco, Comunidad Valenciana, y Galicia han aprobado durante 2007 decretos de habilitación de técnicos, estando en proyecto en otras. Las comunidades autónomas donde ya se cuenta con esta figura se muestran en el siguiente gráfico.

Gráfico nº 23: Número de técnicos habilitados en algunas comunidades autónomas



Fuente: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT)

Dentro de la organización de los inspectores provinciales en materia de seguridad y salud, se establecieron *unidades especializadas*, las cuales se integran por uno o más equipos (inspectores y subinspectores especializados) para materias o sectores de especial relevancia, así en 27 provincias, encontramos equipos especializados en materias como gestión de la prevención, el control de la calidad de los servicios de prevención, o para sectores como la construcción.

Una de las novedades dentro de la actuación desarrollada por la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social es el *servicio de guardia* durante días laborales, fines de semana y festivos, que comienza a funcionar a partir del año 2006 con el fin llevar a cabo la investigación de accidentes de trabajo con muerte, considerando la necesidad de que se halla de adoptar medidas cautelares para evitar que se repitan siniestros o bien investigar accidentes de trabajo de forma inmediata ante la sospecha de que se alteren los datos que determinen las causas de los mismos.

El total de actuaciones en situación de guardia llevadas a cabo a lo largo del 2006 han sido de 10.901 y en 2007 se han reducido a 4.265. Si consideramos el número de accidentes mortales en dichos años, observamos una reducción del 11%, lo que puede explicar, en principio, el menor número de guardias, no obstante, la proporción en que se ha reducido el número de guardias ha sido mucho mayor que la reducción en el número de accidentes mortales (947 mortales en 2006 y 844 mortales en 2007)³¹.

Otra de las novedades a señalar en la actuación inspectora llevada a cabo a lo largo del 2006 es el conocido como Plan PREVEA (Reducción voluntaria de accidentes de trabajo) se invita a empresas a participar cuando las mismas presentan altos índices de incidencia en siniestralidad, no siendo objeto de sanciones a no ser que se observen incumplimientos graves, dando lugar a un total de 120.428 visitas a distintos centro de trabajo.

Las *actividades* llevadas a cabo por la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social en el periodo 2005-2007, en el área de seguridad y salud han sido, visitas a centros de trabajo, actuaciones (requerimientos, infracciones), paralizaciones de trabajos e investigación de accidentes de trabajo.

Tabla nº 14: Actividades de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Actuaciones	2005	2006	2007
VISITAS	133.114	120.428	99.866
ACTUACIONES	490.603	490.745	433.361
PARALIZACIONES	2.212	2.158	1.781
AT INVESTIGADOS	16.540	14.778	11.505

Fuente: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT)

Se observa una reducción en un 33,2% en el número de visitas realizadas en el periodo 2005-2007, las actuaciones derivadas de dichas visitas se han reducido en un 13,2% es decir, requerimientos, infracciones, recargos, etc. Sin embargo, la media de actuaciones por visitas realizadas a los centros de trabajo ha pasado de 3,7 en 2005 a 4,3 en 2007³¹.

Las paralizaciones de trabajos llevadas a cabo se producen con mayor frecuencia en el sector de la construcción, las cuales ha supuesto un 17% en los dos primeros años, aumentando al 21% en 2007. Las paralizaciones de trabajo se dan cuando a juicio del inspector se advierte un riesgo grave e inminente que afecte a la seguridad y salud de los trabajadores.

“Parece que la actividad inspectora se ha centrado preferentemente en la comprobación del cumplimiento formal de las obligaciones preventivas” (Heras C. 2001).

Las materias en que se concentran el mayor número de actuaciones vienen relacionadas con las condiciones de seguridad de lugares de trabajo, escaleras plataformas y aperturas, vigilancia de la salud, medios de protección personal, maquinaria y equipo de trabajo, es decir, donde se concentra la mayor siniestralidad con la calificación de grave.

Con respecto a las infracciones detectadas por la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social en el periodo 2003-2007 ha habido una reducción del 30%, cabe pensar dos posibilidades: primera mayor cumplimiento de la normativa o en segundo lugar menor actuación por parte de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, en uno u otro caso la recaudación por infracciones ha sido mayor, debido principalmente a que se han actualizado las cuantías de las sanciones mediante el Real Decreto 306/2007, de 2 marzo.

³¹ Informe Anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2007.

Tabla nº 15: Número de infracciones e importe de las mismas

AÑO	INFRACCIONES	SANCIONES
2003	46.505	111.519.581,8
2004	39.444	105.569.432,2
2005	37.949	117.389.855,3
2006	34.404	115.997.060,6
2007	32.626	124.305.398,3

Fuente: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT)

Los mayores incumplimientos se deben a medios de trabajo inadecuados, falta de formación adecuada a trabajadores, evaluación de riesgos inapropiada, falta de delimitación y señalización de las zonas de trabajo, ausencia de medidas higiénicas iniciales y periódicas, deficiencias relacionadas con el registro de datos de exposición a amianto, disposiciones relacionadas con equipos de trabajo, pese a ello es importante el número de accidentes leves investigados en los 3 años que se relacionan.

La actuación desarrollada en relación a los accidentes de trabajo, se observa una reducción en el número de investigaciones realizadas, teniendo en cuenta que son los accidentes calificados como graves, muy graves y mortales, los que obligan a una actuación por parte de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social (Art. 9 de la Ley 31/95). Esto no evita el que lleven a cabo investigaciones en accidentes leves, habiendo sido investigados 4.331 en 2005, 4.333 en 2006 y 2.829 en 2007, dado la infravaloración que se lleva a cabo en este tipo de accidentes, con el fin de evitar la actuación inspectora.

Tabla nº 16: Actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación a Accidentes de Trabajo

	2005	2006	2007
AT TOTALES	904.908	934.743	934.351
AT INVESTIGADOS ³²	16.540	14.778	11.505
INFRACCIONES	7.966	7.215	5.745
SANCIONES	34.503.958	37.982.168	29.272.570

Fuente: Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Convenio 81 y 129 de la OIT)

³² Los accidentes de trabajo investigados incluyen los *in itinere*, siendo en 2005 un 8,3%, en 2006 el 8,6%, y en 2007 el 10% del total de los accidentes investigados.

Otras funciones de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social previstas en el Art. 9 Ley de Prevención de Riesgos Laborales son:

- El asesoramiento a empresas y trabajadores, en cuanto a la forma más efectiva de cumplir disposiciones preventivas.
- La elaboración de informes a solicitud de los Juzgados de lo Social.
- Informar a la Autoridad Laboral de accidentes mortales, muy graves o graves.
- Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención.
- Ordenar la paralización inmediata de trabajos en casos de riesgo grave e inminente.

Para concluir con la actuación inspectora, es evidente que las funciones de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social no se agotan con las de vigilancia e imposición de sanciones. Las funciones de asesoramiento resultan de especial interés, en obras de construcción debido a la complejidad que puede alcanzar en las mismas el cumplimiento de normas de prevención.

La creación de unidades especializadas y técnicos habilitados y el lanzamiento del Plan PREVEA suponen asimismo un importante avance en el enfoque más preventivo que sancionador de las actuaciones de este organismo y en la generación de confianza hacia el empresariado. Por otra parte, la puesta en marcha de los servicios de guardia es un factor clave en la lucha contra el fraude en la investigación de los accidentes graves y mortales.

Por su interés y relevancia para este análisis, se reproducen íntegras las principales dificultades encontradas en materia de seguridad y salud laboral por la propia Inspección de Trabajo de la Seguridad Social³³:

³³ Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2007). Informe Anual de la ITSS. Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración, pp 87-89.

“Insuficiencia en la regulación de los servicios de prevención, existiendo diferencias de criterios a nivel de Comunidades Autónomas, incluso para servicios de ámbito supraautonómico, también en relación con los medios humanos y materiales que deben de disponer los servicios de prevención propios y ajenos. Se debe establecer un contenido mínimo obligatorio de los conciertos que las empresas llevan a cabo con los servicios de prevención ajenos. Cuestión que se contempla en la Estrategia Española 2007-2012.

La problemática derivada de la prestación transnacional de servicios de empresas extranjeras, debido a la falta de criterios para dar o no validez a las actividades preventivas desarrolladas por servicios de prevención acreditados en otros países cuando las empresas pretenden actuar en España.

Falta de tipificación en la Ley de infracciones y sanciones respecto a actuaciones las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedad profesional, así como empresas en la nueva clasificación de enfermedades profesionales.

Lento proceso de habilitación de Técnicos de las Comunidades Autónomas, dado que no se ha completado a lo largo del 2007 en 11 Comunidades Autónomas.

Resulta insuficiente el número de comprobaciones que se llevan a cabo por parte de la inspección en cuanto a requerimientos formulados o la subsanación de deficiencias por parte de las empresas, siendo una buena fórmula a la hora de comprobar las mejoras en las condiciones de seguridad, más aun que las propias sanciones económicas.

Sería necesario prestar una atención mayor a accidentes de tráfico durante la jornada de trabajo y las actuaciones preventivas que dentro de las propias empresas se llevan a cabo, dado el alto porcentaje de accidentes mortales que generan”.

8.6 MUTUAS DE ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDAD PROFESIONAL

En prevención de riesgos laborales, la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional tiene un papel destacado, al ser las primeras entidades autorizadas para desarrollar una labor preventiva dentro de sus empresas, y en esta

línea se destaca la publicación de la Orden de 27 de abril de 1997, donde viene regulado su régimen de funcionamiento, en la cual se recogen dos tipos de actividades:

■ Actividades preventivas de la Seguridad Social a favor de empresas asociadas y trabajadores dependientes así como trabajadores por cuenta propia comprendidos dentro de la cobertura de accidentes de trabajo y enfermedad profesional. Conforme al Art. 68.2 de la Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social).

■ Actividades correspondientes a Servicios de Prevención Ajenos, de acuerdo a los Art. 68.2 b) Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social y el Art. 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

A) Las actuaciones que desarrollen con cargo a la Seguridad Social tienen finalidad principalmente informativa, van dirigidas hacia la pequeña empresa, así como a empresas y sectores con mayores índices de siniestralidad, orientándoles en planes y programas preventivos, actividades de divulgación, sensibilización en prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, no siendo sustitutivas, en ningún caso de las obligaciones que tienen los empresarios según la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a través de las modalidades de organización ya vistas anteriormente.

En sus presupuestos anuales, las Mutuas de Accidentes de Trabajo y dentro de las disponibilidades presupuestarias que les autoricen, pueden destinar hasta el 1% de sus ingresos por contingencias profesionales a la realización de las citadas actividades, debiendo de presentar junto con el presupuesto anual, un plan de actividades preventivas ante la Dirección General de Ordenación de la Seguridad.

Para cumplir con sus obligaciones se ha llevado a cabo la firma de varios acuerdos entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales y la Asociación de Mutuas (AMAT):

- Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales 1997-1998.
- Plan Marco de Marco de Prevención de Riesgos Laborales 1999.

En el año 2000 no hubo ningún plan. A partir de dicho año las actividades preventivas de la Seguridad Social, con cargo a cuotas, se estableció en los siguientes Planes:

El Plan de Actuaciones Preventivas a desarrollar por las Mutuas para el año 2001, dicho plan se extendió de Julio 2001 a Agosto 2002³⁴. El número de empresas incluidas en dicho plan era de 144.952. El coste de dicho plan supone un incremento en el programa de Higiene y Seguridad en el Trabajo del 21,63% respecto al año anterior y siendo dirigido a empresa de hasta 50 trabajadores, sin coste a su cargo, ofreciendo instrumentos de ayuda en la gestión de la prevención y basándose en el siguiente contenido:

■ Programa de capacitación: en empresas de menos de seis trabajadores al objeto de que puedan asumir directamente la actividad de prevención.

■ Programa de visitas: en empresas de menos de 50 trabajadores, asesorándoles en la confección de la evaluación de riesgos laborales y el plan de prevención.

■ Programa Específico para empresa de especial accidentabilidad: empresas de menos de 250 trabajadores con altos índices de siniestralidad, superior al 30% de la media de su rama económica

■ Programas Básicos de Prevención: distribución de publicaciones, preferentemente en empresas de menos 50 trabajadores y con perspectiva de mejora en las empresas de 50 a 249 trabajadores

A lo largo del 2002, y por Resolución de 20 de junio de dicho año, se prorroga el Plan de actuaciones preventivas de 2001 de la Seguridad Social hasta 31 de mayo del 2003, con el fin de alcanzar los objetivos previstos en el mismo. Los recursos destinados a dichas actividades ascendieron a 223.609 miles de euros, un 13,66% menos que en el año anterior. El número de empresas comprendidas hasta 31 de diciembre de 2002 era de 177.626.

³⁴ Se prevé en este Plan que, para el desarrollo de actividades ordinarias dirigidas a empresas no incluidas en el mismo, las mutuas podían destinar el 5% del presupuesto, cuyo coste supuso 14.160 millones de euros.

En el año 2003, y mediante Resolución de 5 de agosto de dicho año, la Secretaría de Estado aprueba el nuevo *Plan de Actuaciones Preventivas a desarrollar por las Mutuas para el periodo 2003-2005*, dirigido como el anterior a empresas de hasta 50 trabajadores, sin que ello impida extender alguno de los programas a empresas de hasta 250 trabajadores. Este plan presenta como novedad el que se extiende a autónomos que hayan mejorado la acción protectora (accidentes de trabajo).

Posteriormente, en 2004, se incorpora al plan de actividades un programa de formación a empresarios, trabajadores designados, delegados de prevención, y trabajadores. Los objetivos del plan eran:

- Colaboración con la Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad social para la prevención de caídas en altura en el sector de la construcción.
- Programa específico para empresas de especial siniestralidad.
- Programa de capacitación de empresarios.
- Programa de visitas a empresas.

Las empresas incluidas en dicho plan han sido 215.924 en 2003, 118.413 en 2004, y 174.696 en 2005, ascendiendo el total de empresas en el período 2003-2005 a 509.033.

Las mutuas a su vez pueden desarrollar actuaciones preventivas para empresas no incluidas en los Planes Generales, denominadas actividades ordinarias, siempre que el importe de las mismas no supere primero el 7% y posteriormente el 5% de la dotación inicial del presupuesto del plan correspondiente, siendo límite máximo de dichas cantidades para cada ejercicio económico. Tales cantidades han supuesto en 2001 unos 14.159 euros, en 2002 era de 8.364 miles de euros, en el año 2003 ascendía a 6.855,18 miles de euros, en 2004 de 4.794.72 miles de euros, en 2005 unos 7.314,18 (en este caso supera el límite establecido en 589.09 euros).

A partir del 2004, y según el Art. 13 Real Decreto 428/2004, de 12 de marzo, las mutuas de accidentes de trabajo pueden dispersar servicios de prevención de riesgos laborales respecto a los autónomos adheridos a las mismas y que tengan las contingencias cubiertas.

Durante el 2006 no se aprobó plan de actuaciones preventivas, ello no supone que no se hayan desarrollado las mismas, sino que en dicho momento, carecían de plan aprobado por las autoridades competentes.

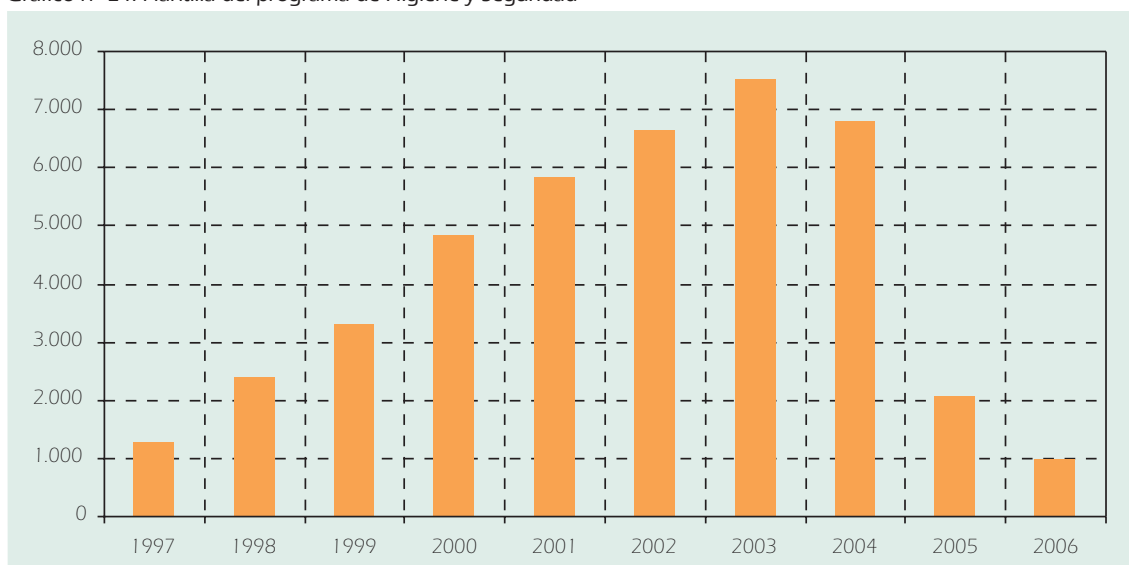
Los programas anteriores tienen la desventaja de que se presentan estandarizados, no permiten el ajuste a las necesidades individuales de las empresas, llevando incluso a una burocratización de datos. Así tenemos que en el año 2005 se trabaja sobre empresas que se han seleccionado en el 2003 y en función de la siniestralidad que las mismas han tenido en 2002.

Conocidos los programas y el presupuesto con que cuentan las Mutuas de Accidentes, resulta de interés conocer la evolución que ha tenido la plantilla³⁵, la cual se muestra en el grafico adjunto, observándose un continuo aumento de la misma, especialmente a partir de 1998 (coincide con la Resolución de diciembre de ese año, cuando las mutuas empiezan a trabajar como servicios de prevención) manteniendo la tendencia al alza hasta el 2003.

A partir del 2004 el personal ha tenido una reducción del 10,8% que afecta principalmente al número de técnicos de prevención y al personal sanitario, siendo mucho más acusado este descenso a partir de 2005, donde alcanza un 70%, en ese año, es cuando las Mutuas, debido a la publicación al Real Decreto 688/2005, de 10 de junio y la Orden TAS 4053/2007, de 27 de diciembre, han de separar la actuación de prevención que desarrollan con cargo a cuotas, de la que pretendan desarrollar como servicios de prevención ajeno, para el año 2006 la reducción ha sido del 51%.

³⁵ La Seguridad Social ha permitido a las Mutuas de Accidentes de Trabajo, la utilización de medios materiales y recursos humanos adscritos a ella, para que dichas entidades pudiesen destinarlo a funciones correspondientes a Servicios de Prevención. Esta utilización no era gratuita debiendo de pagar un canon por ello, el mayor de los siguientes importes: 85% de importes facturados o pendientes de facturar a las empresas o resultado de multiplicar coste/hora del personal dedicado a esta actividad por la suma de tiempos mínimos de dedicación de dicho personal a los conciertos suscritos con las empresas.

Gráfico nº 24: Plantilla del programa de Higiene y Seguridad



Fuente: Memoria Económica-financiera y de Gestión años 2000-2006. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

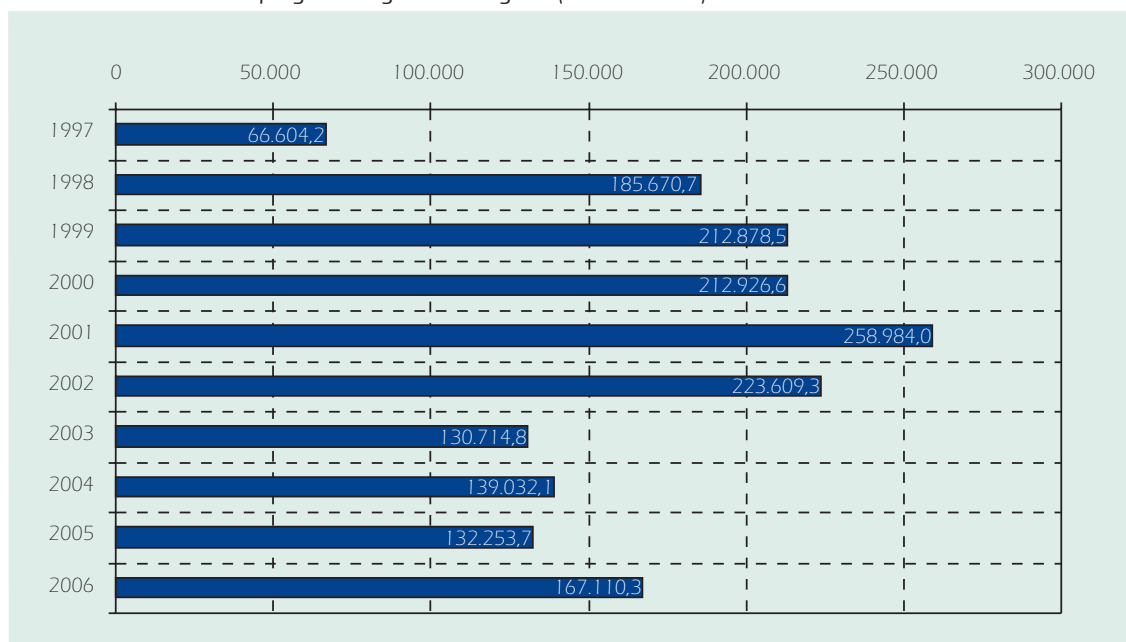
El presupuesto asignado al programa Seguridad e Higiene para el período 1997-2006, cuenta con una mayor asignación económica entre 1998-2002. En dicho período, los presupuestos anuales incluyen la dispensación de reconocimientos médicos de carácter general, siempre que fuesen orientados a la prevención de enfermedades profesionales y riesgos de accidentes a que estuviesen expuestos los trabajadores.

Ello ha generado conflictividad, permitiéndoles dispensar tales reconocimientos hasta 31 de diciembre de 2001 salvo los previstos en el Art. 196 Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (trabajos con especial riesgo de enfermedad), este plazo ha sido ampliado hasta el 2002 (Res. Secretaria de Estado de la Seguridad Social 20 de Junio de 2002). A partir del 2003 dejan de incluir partidas económicas para dichos reconocimientos médicos, con lo cual dichas partidas tenían un peso importe dentro de los programas Seguridad e Higiene.

Según la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo³⁶, la actuación preventiva más desarrollada en las empresas era los reconocimientos médicos (vigilancia de la salud) siendo realizada a un 56,8% de trabajadores en 1997 y a 66,4% en 2003, las cuales valoran positivamente dicha actuación.

³⁶ Realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo en 2003 en base a datos del año anterior.

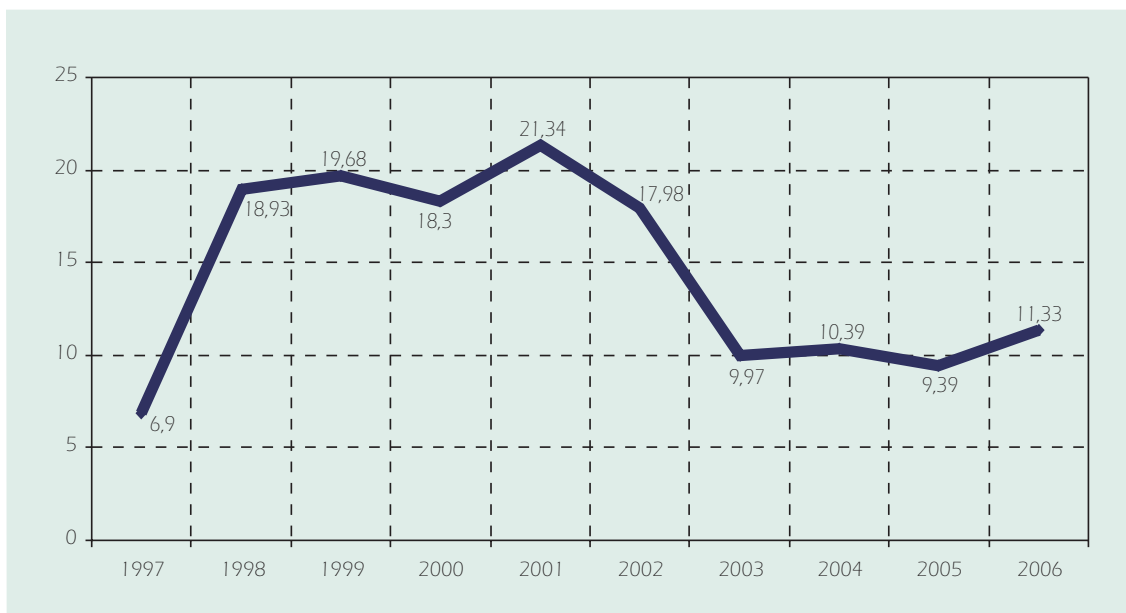
Gráfico nº 25: Coste anual programa Seguridad e Higiene (miles de euros)



Fuente: Memoria Económica-financiera y de Gestión años 2000-2006. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

La asignación que corresponde por trabajador según el presupuesto anual del programa, muestra el mismo descenso a partir del 2003.

Gráfico nº 26: Coste anual trabajador dentro del Programa de Seguridad e Higiene



Fuente: Memoria Económica-Financiera y de Gestión años 2000-2006. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Para el seguimiento de las actividades desarrolladas por las Mutuas, en materia de prevención de riesgos se ha creado un *Consejo Tripartito*, el cual ha de informar a la *Comisión Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo* de las propuestas, informes relacionados con dicha actividad.

B) En cuanto a la actuación de las mutuas como servicios de prevención ajenos, la propia Ley de Prevención, las eximía de los requisitos de acreditación (Disposición Transitoria 2ª), se presumía de que todas las mutuas reunían las condiciones exigibles en el momento de aprobarse la Ley, lo que distaba de ser cierto. Ello dio lugar a una regulación problemática en el marco de la libre competencia, suponía en primer lugar, un nuevo mercado donde nuevas entidades especializadas quedan bloqueadas hasta la aparición del Reglamento de los Servicios de Prevención, lo que ocurre dos años después, y, en segundo lugar, una parte de dicha actuación se podían realizar con cargo a cuotas (Disposición Adicional 13ª Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

Aprobado el Reglamento de los Servicios de Prevención (1997), la situación se normaliza con respecto a la acreditación de cualquier entidad especializada, aunque se sigue permitiendo utilizar fondos públicos —cuotas de seguridad social— para actividad privada, como es la prevención de riesgos laborales. Esto colocaría a las Mutuas en una situación de dominio, en el mercado de la prevención de riesgos, situación que ellas rechazan, dado el mayor número de conciertos suscritos por los Servicios Ajenos Mercantiles, así como por el crecimiento que dichas entidades han tenido.

En 1997 había 6 entidades especializadas como servicios de prevención ajenos, en 2003 pasan a ser 507, con respecto a las mutuas actúan 2 como servicios de prevención en 1997 en el año 2003 eran 29 (AMAT, Informe de situación 2002 pp 51).

Las mutuas han de ingresar en el Banco de España, en una cuenta especial a disposición del Ministerio de Trabajo e Inmigración, el 80% del exceso de excedentes, para destinarlo a la creación de centros y servicios de prevención. Al tiempo que reciben, en cuantía que se determine reglamentariamente, recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación con destino a actividades que desarrollen como servicios de prevención ajenos.

Tales medidas ofrecen dificultades de control como colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social, lo que pone de manifiesto el Tribunal de Cuentas y la Intervención General de la Seguridad Social, dado que se utilizaban los mismos recursos humanos y materiales para el desarrollo de las funciones de gestión y para la actividad privada.

Una modificación importante respecto a las actividades desarrolladas por las mutuas como servicios de prevención, es la que introduce el RD 688/2005, de 10 de junio, dado que a partir de su entrada en vigor, dichas actividades han de desarrollarse a través de *“sociedad anónima o de responsabilidad limitada denominada sociedad de prevención o bien directamente por la mutua pero con organización específica e independiente de las actividades de colaboración en la gestión de la Seguridad Social”*. Ello motivado por los obstáculos, que se producían en tareas de control de estas entidades, en su condición de colaboradoras en la gestión de la Seguridad Social.

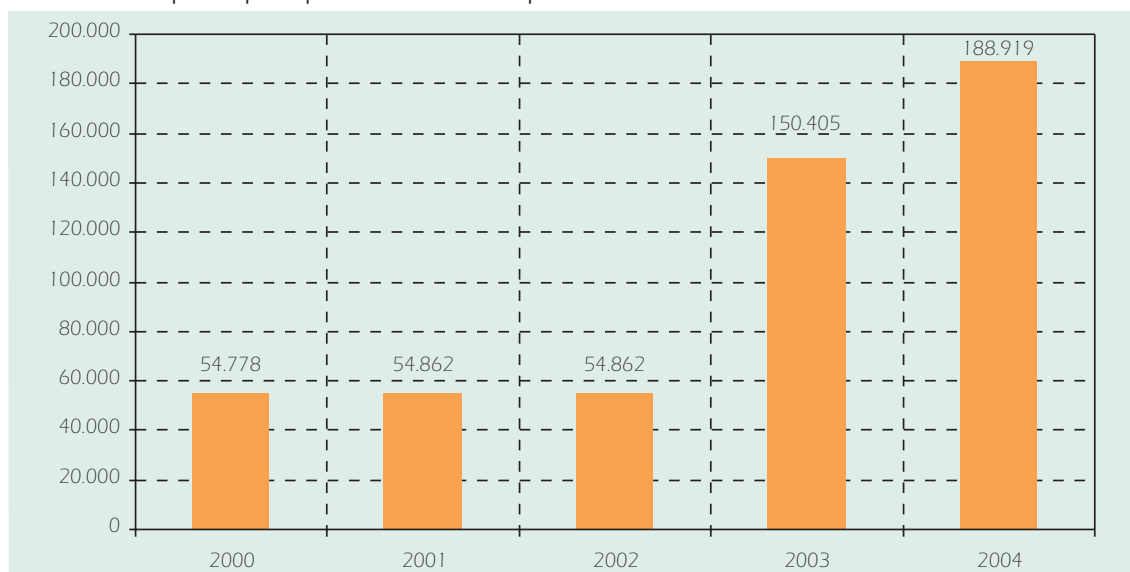
Las actividades que desarrollen como servicios de prevención ajenos, se encuentran sujetas a las mismas condiciones, que cualquier otra entidad mercantil que desarrolle esta actividad (acreditación, medios técnicos, humanos, etc.). Esta separación de actuaciones viene a confirmar el descenso de la plantilla a partir del 2005. En tales actuaciones, las mutuas han de llevar contabilidad separada de la actividad desarrollada respecto a la gestión de la Seguridad Social.

Para la financiación de las mutuas en estas sociedades de prevención, los ingresos son:

- Obtenidos por conciertos suscritos con empresas asociadas.
- Cantidades que perciban de otros servicios de prevención, con los que sea necesaria colaboración.
- Rendimientos que procedan de cualquiera de los recursos anteriores.

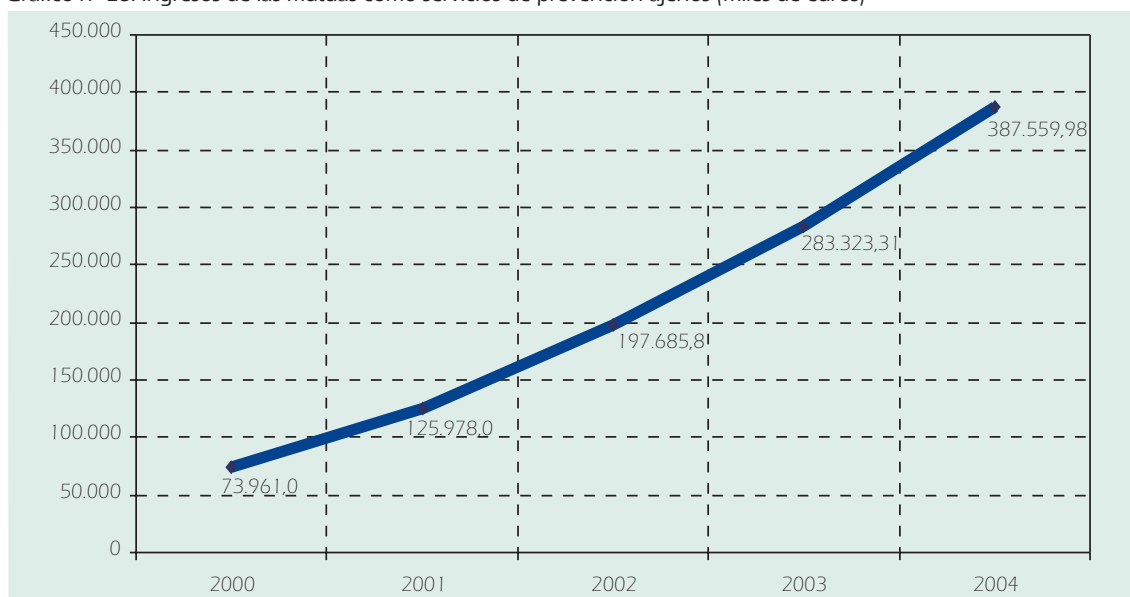
A continuación se muestra la evolución que han tenido las mutuas de accidentes en su actuación como servicios de prevención ajenos, aumentando tanto en el número de empresas con conciertos, como los ingresos que generaron dichas actuaciones, dicho aumento es notable a partir del año 2003. Las mutuas cuentan con acreditación en las 4 especialidades, a diferencia de los servicios de prevención ajenos mercantiles, de ahí que ellas puedan ofrecer a sus empresas una actividad preventiva global.

Gráfico nº 27: Empresas que disponen de concierto de prevención con las mutuas



Fuente: Memoria Económica-Financiera y de Gestión años 2000-2006. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

Gráfico nº 28: Ingresos de las mutuas como servicios de prevención ajenos (miles de euros)



Fuente: Memoria Económica-Financiera y de Gestión años 2000-2006. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales

No se han obtenido datos a partir del 2005, dado que la gestión de estas actividades ya no se refleja en las fuentes consultas, formando parte de su contabilidad interna.

9. ADMINISTRACIONES AUTONÓMICAS: INSTITUTOS DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

En políticas públicas de prevención de riesgos laborales, además de las competencias que ejerce la Administración Central, fundamentalmente en la coordinación y definición de políticas de seguridad e higiene, son destacables las intervenciones ejercidas a nivel autonómico por las diferentes Administraciones Laborales, las cuales en base al Art. 149.1.7 de la Constitución han recibido el traspaso de competencias del Estado, en diversas materias y en especial en seguridad e higiene en el trabajo, asumiendo las competencias de los antiguos Gabinetes de Seguridad e Higiene.

Todo lo anterior ha supuesto una reordenación y adaptación a la nueva normativa de prevención, dando lugar a la creación de los denominados Institutos Regionales, cuya aparición ha sido dilatada en el tiempo, algunos de ellos de muy reciente creación, como en el caso de Galicia (2007) y Cantabria (2008).

No siendo una figura que esté presente en todas las comunidades autónomas, caso de Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña y Baleares, las actuaciones de prevención de riesgos laborales en dichas comunidades, continúan siendo ejercidas a través de las Consejerías competentes en materia de trabajo y empleo, las cuales no disponen de un presupuesto específico dedicado a estas competencias, aunque sí desarrollan planes de actuación preventiva.

Lo que se pretende mostrar en este capítulo son las principales líneas de actuación de estos Institutos Regionales, dando a conocer el presupuesto anual de que disponen, personal técnico de prevención con que cuentan, así como la evolución que muestra la siniestralidad en sus respectivas comunidades autónomas desde su creación.

Una vez se crean los Institutos Regionales de Prevención, las líneas de actuación que siguen se muestran muy similares, vienen a reforzar la labor ejercida por los poderes públicos en esta materia, con el desarrollo de nuevas iniciativas y una mayor sensibilización en el campo de la prevención de riesgos laborales, persiguiendo mejores resultados donde actuaciones generales de los órganos estatales se muestran más ineficaces.

Dentro de las actuaciones desarrolladas a nivel autonómico y con el propósito de elevar la cultura preventiva se han desarrollado *diversas campañas divulgativas* diri-

gidas a la sociedad en conjunto y en especial a empresarios y trabajadores con el objeto de modificar la falta de hábitos preventivos. Aspectos que se reflejan en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo IV. B.4.3, *“La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas deben contemplar de manera permanente en sus planes anuales de actuación, el desarrollo de campañas de concienciación y sensibilización para la reducción de la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Campañas que han de ser tanto de carácter general como más selectiva, para sectores de mayor siniestralidad o en los que la siniestralidad es más grave, para determinados grupos de riesgo (trabajadores temporales, inmigrantes...) adaptadas a cada comunidad autónoma. Debiendo resaltar el coste humano y económico de la no prevención, transmitiendo que la prevención es una inversión rentable que contribuye a mejorar la productividad de las empresas y de la economía española. Promover la implicación de los medios de información y comunicación audiovisuales, para ello las Administraciones Públicas, celebrarán convenios de colaboración con los medios de comunicación de sus respectivos ámbitos, para el desarrollo y difusión de informaciones y programas que promuevan la prevención de riesgos laborales”*.

Bajo el criterio de sensibilización y divulgación se han puesto en marcha *líneas 900*, donde se atienden consultas y se recaba información de la sociedad en general y trabajadores en particular, en materia preventiva, que pueda dar lugar a acciones posteriores.

Para un mayor conocimiento de la siniestralidad, actuaciones desarrolladas por estos Institutos Regionales son las conocidas como *encuestas de condiciones de trabajo propias, los registros y estadísticas de siniestralidad*, sirviendo de fuentes de información para el desarrollo posterior de políticas preventivas. Bajo dicha perspectiva, nace la creación de observatorios permitiendo analizar riesgos a fin de detectar y llevar a cabo actuaciones preferentes. Ya se ha establecido en varias comunidades, entre otras Madrid, Murcia y La Rioja ³⁷.

La referencia a este tipo de acciones la encontramos a su vez en la Estrategia Española IV.B.5.1, donde alude al Observatorio Estatal³⁸, configurado como un sistema público

³⁷ Duran López, F (2001) Informe sobre Riesgos Laborales y su Prevención. Madrid pp 22 y ss donde se indicaban deficiencias en cuanto al sistema de información sobre accidentes de trabajo.

³⁸ Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo ha sido creado en el INSHT.

de información del Estado, en el que los órganos de la Administración General del Estado, de las comunidades autónomas y los interlocutores sociales, participen de forma activa. Este sistema deberá permitir el análisis de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales con rigor científico y hacer posible, comparaciones con el sistema de información europeo.

Continuando con las actuaciones llevadas a cabo dentro de las comunidades autónomas, destacan los *planes de choque*, que bajo diferentes denominaciones siguen fórmulas similares, a fin de reducir las altas tasas de siniestralidad. En los que se lleva a cabo una selección de empresas atendiendo a criterios preventivos (mayor número de accidentes, tamaño de las empresas, sector de actividad), en las que una vez detectadas deficiencias de cara a la seguridad y salud en el trabajo, se les emplaza para poner en marcha acciones correctoras y comprometidas, todo ello a través de notificaciones, visitas, emisión de informes y un control programado de mejoras a cargo de técnicos y en ocasiones con la colaboración de la propia Inspección de Trabajo de la Seguridad Social. Sirviendo como ejemplo pionero de tales actuaciones el denominado “Programa Aragón”.

Bajo la misma perspectiva se desarrollan las *experiencias de buenas prácticas compartidas en prevención de riesgos laborales*, cuyo foco de atención son las empresas con una siniestralidad moderada, a las que se invita a participar de forma voluntaria en programas de carácter transversal de mejora continua de sus condiciones de trabajo y ejercer buenas prácticas preventivas. Para tales actuaciones se requiere de la colaboración no sólo de la dirección de la empresa sino del resto de personal, debiendo de confeccionar cuestionarios, donde se deje constancia de las deficiencias encontradas y las correcciones que son aplicadas, para ello cuentan con el apoyo de guías y asesoramiento técnico, se consigue una mayor cultura preventiva de los sujetos implicados, al tiempo que sirve de ejemplo a otras empresas de similares características.

Destacan dentro de los diferentes ámbitos autonómicos, los conocidos como *Plan Renove*, programas con subvención pública destinados a renovación de equipos de trabajo obsoletos, en sectores en donde los datos sobre siniestralidad ponen de manifiesto la conveniencia de modernizar la maquinaria³⁹ dado que de otra manera, supon-

³⁹ Estrategia Española IV.A.1.7.

dría un mayor obstáculo, para la actuación preventiva y la mejora de las condiciones de trabajo, debido a los elevados costes que suponen dichos medios, en sectores tales como construcción, metal, y madera, si bien es cierto, que son proyectos cofinanciados sujetos a control público y donde las empresas beneficiarias han de cumplir los requisitos del citado plan. (Ej. Asturias, al que se ha hecho alusión en Capítulo 6).

Resultan igualmente útiles otros incentivos económicos, que estimulen a las empresas en la mejora de sus condiciones de trabajo, dado que muchas perciben la implantación de instrumentos de prevención, como coste y no como inversión, citando como ejemplos *subvenciones a la contratación de técnicos de prevención, bonificaciones en la cotización de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales*, en este último supuesto, cuando decidan disponer de recursos preventivos propios, sin tener obligación legal de constituir un servicio de prevención propio.

También es importante la preocupación que mantienen las Administraciones Autonómicas, en cuanto a la calidad de los servicios de prevención ajenos, como en Canarias, Murcia, País Vasco donde se han puesto en marcha planes específicos de evaluación de los servicios de prevención ajenos. Referencia que encontramos en la Estrategia Española IV.A.2.3 *“La Administración General del Estado y la Administración de las Comunidades Autónomas establecerán criterios de calidad y eficacia exigibles a los Servicio de prevención ajeno, basados en “ratios” de medios humanos y materiales e instalaciones de las que deben de disponer en función del número de trabajadores [...]”*

La *formación en materia preventiva* es otra de las actividades desarrolladas por las distintas Administraciones Públicas⁴⁰ dirigida tanto a trabajadores como técnicos de prevención. Dicha formación no debe confundirse con la que el propio empresario debe impartir a sus trabajadores respecto a los riesgos a los que se exponen (Art. 19 Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales).

El fin que se persigue es fomentar una auténtica cultura preventiva, lo que supone que la sociedad en general y los empresarios y trabajadores en particular, incorporen valores y actitudes de mejora respecto a las condiciones de trabajo y defensa de la salud.

⁴⁰ Estrategia Española IV.A.2.1.

Para conseguir una mayor efectividad en la labor formativa sería necesario incluir planes formativos en fases de escolarización, lo que ya viene siendo desarrollado por alguna comunidad autónoma.

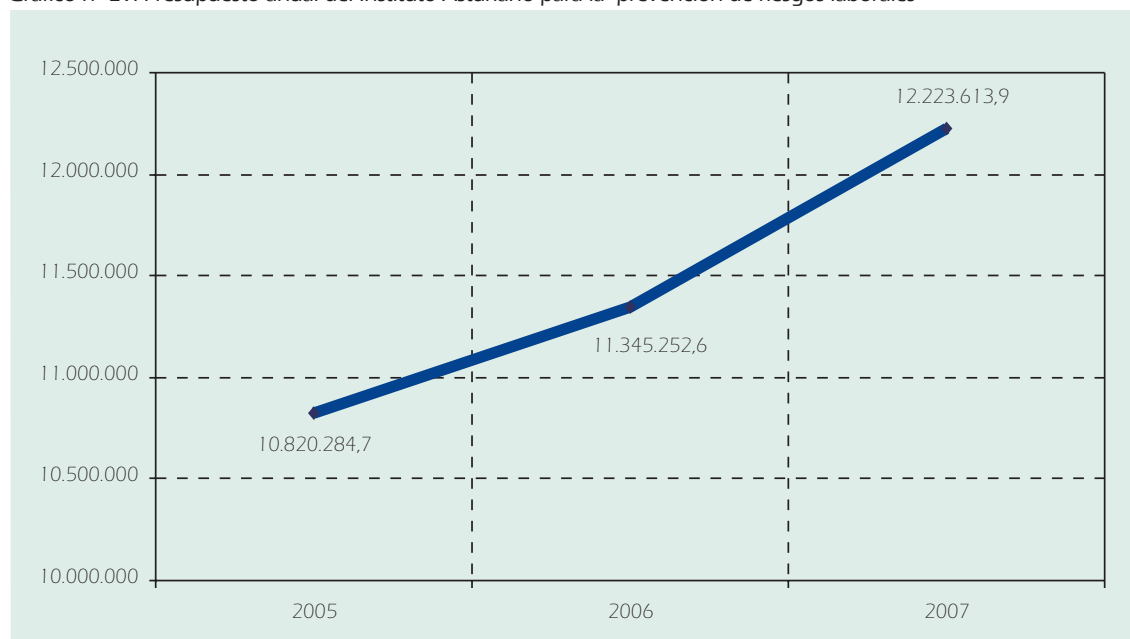
Para el desarrollo de sus actuaciones, los Institutos Regionales, disponen de diferentes recursos económicos y medios humanos, los cuales se muestran a continuación. Se presenta a su vez, las tendencias de los índices de siniestralidad por ramas o sectores.

La información mostrada no recoge el mismo espacio temporal en las diferentes comunidades autónomas, dado la imposibilidad de conseguir tales datos. Como ya se indicó anteriormente, los Institutos han ido apareciendo de forma dilatada en el tiempo.

9.1 COMUNIDADES AUTÓNOMAS QUE CUENTAN CON INSTITUTOS DE PREVENCIÓN

ASTURIAS: Creación Ley 34/2004, de 30 de noviembre.

Gráfico nº 29: Presupuesto anual del Instituto Asturiano para la prevención de riesgos laborales



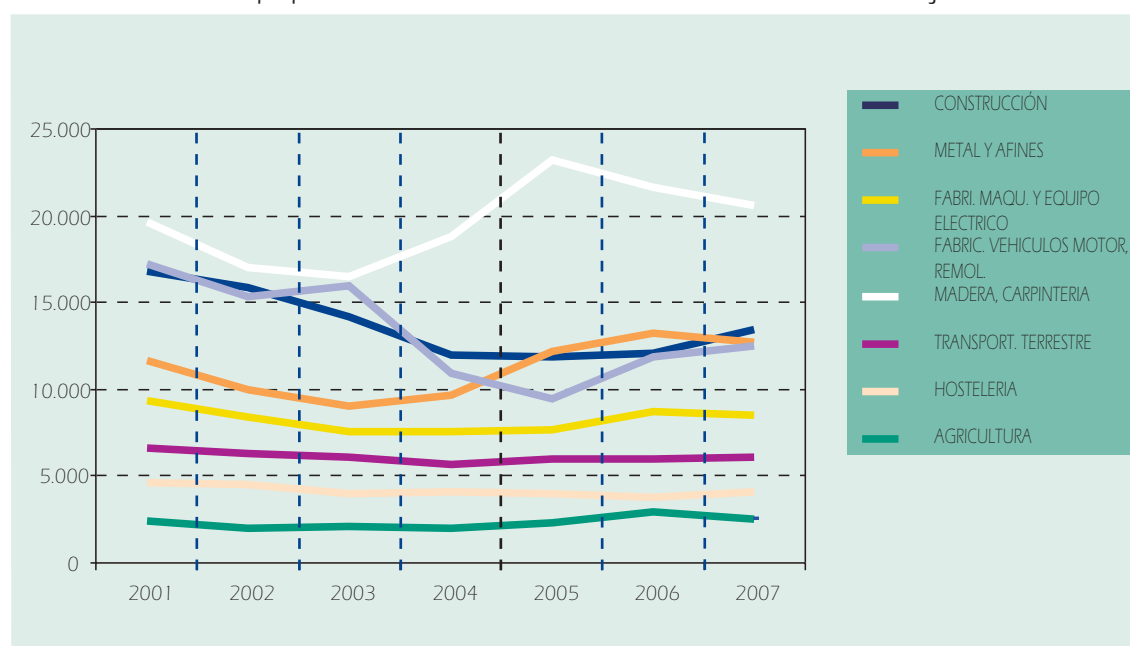
Fuente: Datos facilitados por el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales

Tabla nº 17: Presupuesto y número de técnicos asignados. Asturias

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2005	28.915,78	8,3
2006	29.338,64	8,5
2007	30.566,68	9,0

Fuente: Datos facilitados por el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales

Gráfico nº 30: Panorama que presenta la siniestralidad en Asturias. Índices de accidentes de trabajo



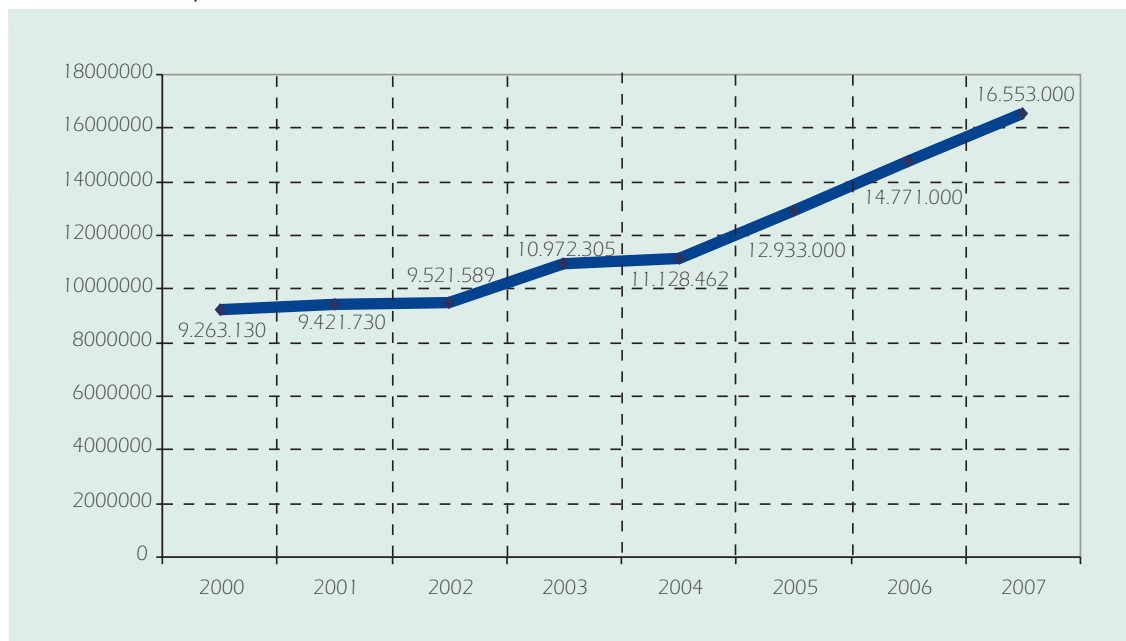
Fuente: Datos facilitados por el Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales (Instituto Asturiano para la prevención de riesgos laborales). Índices de incidencia calculados en base a 100.000 trabajadores afiliados

La situación en Asturias según las 8 ramas de actividad consideradas en el período 2001-2007 se muestra más desfavorable para la Madera (CNAE 20), con incrementos del 14% en 2004 y del 23% en 2005, situación que mejora en 2006 con un descenso del 7% y en 2007 del 5%. Respecto al metal (CNAE 27-28-29) sus índices presentan el mayor ascenso en 2005, que alcanza el 27%, y mantiene poca variación a partir de dicho año.

La rama de construcción (CNAE 45) presenta una situación de mejora a partir del 2004, con un descenso del 16%, a partir de ese año los índices se mantienen prácticamente constantes. Las demás ramas de actividad presentan la misma tendencia a lo largo de los seis años.

PAIS VASCO: Creación Ley 7/1993, de 21 de diciembre.

Gráfico nº 31: Presupuesto anual OSALAN



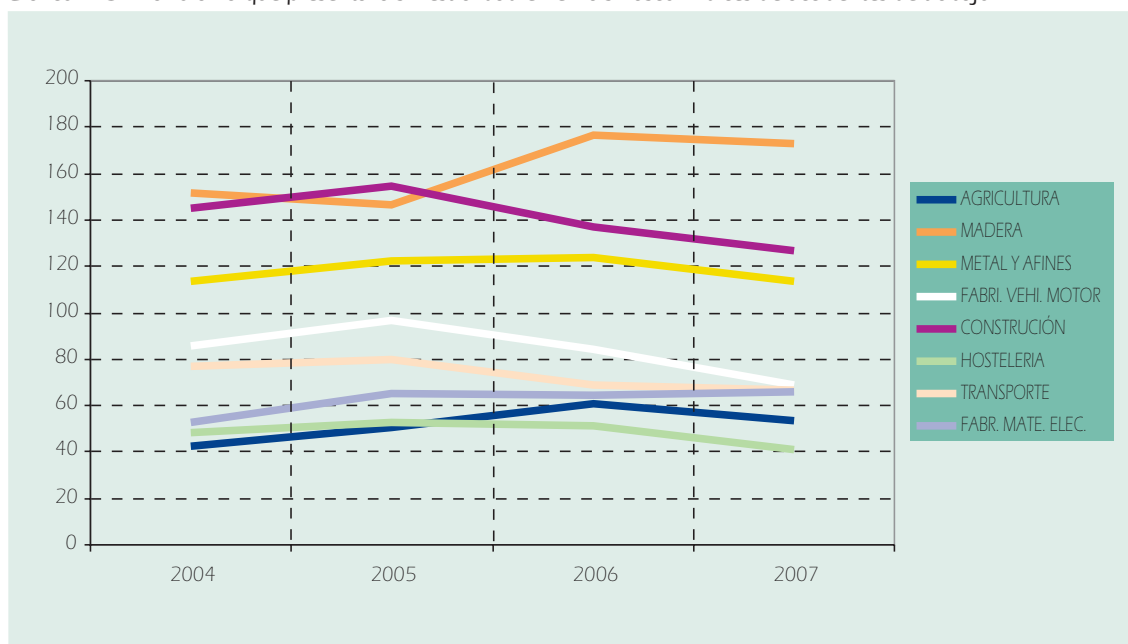
Fuente: Memorias de actividad 2000-2007. Instituto Vasco de Prevención. (OSALAN)

Tabla nº 18: Presupuesto y número de técnicos asignados. País Vasco

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2000	11.417,64	—
2001	11.217,68	—
2002	11.076,77	—
2003	12.551,25	8,2
2004	12.509,51	7,3
2005	14.182,48	7,3
2006	15.828,33	8,0
2007	17.280,51	9,3

Fuente: Memorias de actividad 2000-2007. Instituto Vasco de Prevención. (OSALAN)

Gráfico nº 32: Panorama que presenta la siniestralidad en el País Vasco. Índices de accidentes de trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (OSALAN). Índices de incidencia calculados en base a 1000 trabajadores afiliados

Según muestra la estadística de accidentabilidad en esta comunidad autónoma, las ramas con índices más elevados son la madera (CNAE 20), que presenta un incremento del 20% en 2006, para el 2007 el descenso ha sido del 2,4%. La construcción (CNAE 45) presenta una reducción en torno al 11% en 2006 y del 8% en 2007. Las campañas que se desarrollan en esta comunidad van dirigidas principalmente a la industria y la construcción. Para el cálculo de los índices, la referencia es de 1.000 trabajadores a diferencia de la mayoría de las comunidades autónomas que el cálculo se realiza en base a 100.000 trabajadores.

NAVARRA: Creación Decreto Foral 435/1992, de 28 de diciembre.

Gráfico nº 33: Presupuesto anual INSL



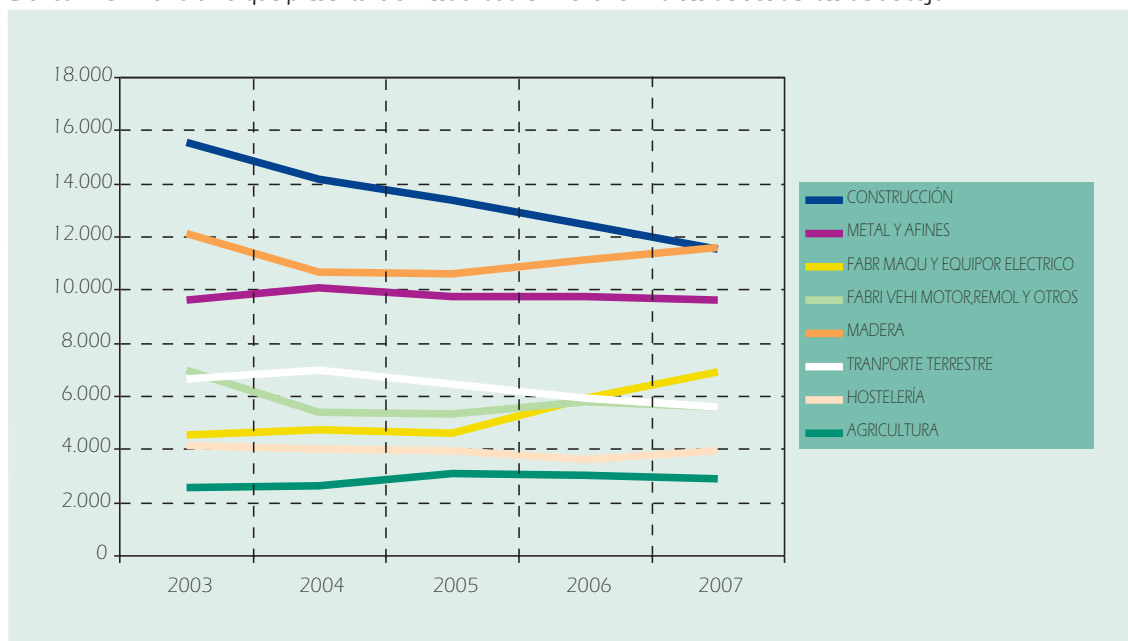
Fuente: Memorias de actividad 2003-2007. Instituto Navarro de Salud Laboral (INSL)

Tabla nº 19: Presupuesto y número de Técnicos Asignados. Navarra

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2003	14.646,69	8,9
2004	17.342,64	26,1
2005	16.690,77	22,9
2006	14.920,19	21,5
2007	15.435,88	23,2

Fuente: Memorias de actividad 2003-2007. Instituto Navarro de Salud Laboral (INSL)

Gráfico nº 34: Panorama que presenta la siniestralidad en Navarra. Índices de accidentes de trabajo

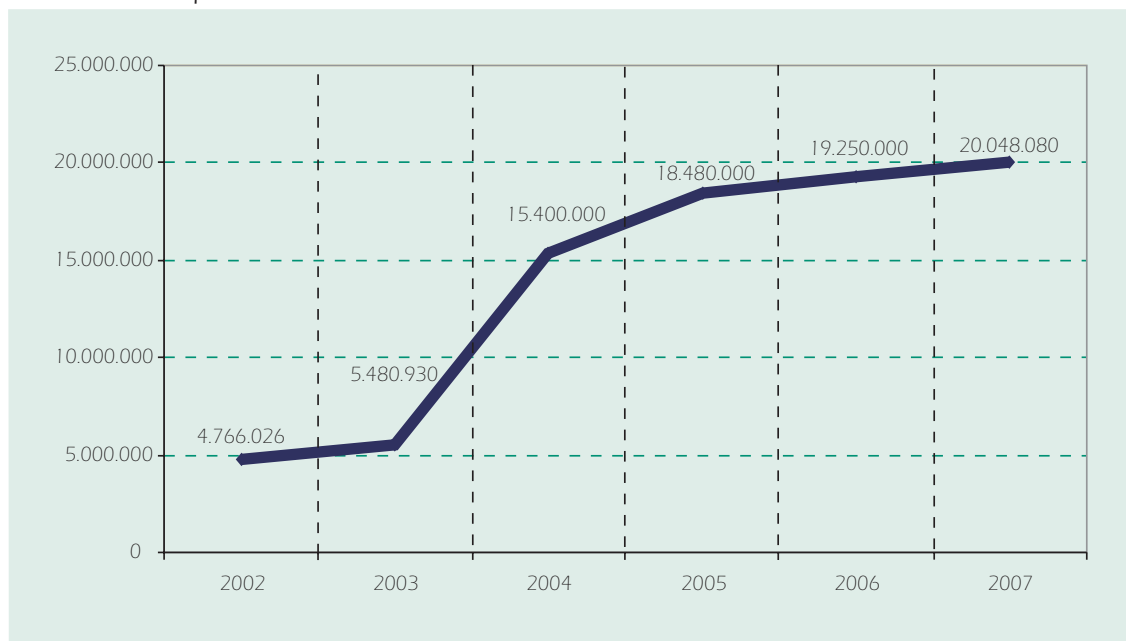


Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Instituto Navarro de Salud Laboral (INSL). Índices de incidencia calculados en base a 100.000 trabajadores afiliados

En esta comunidad autónoma, es la rama de construcción (CNAE 45) la que presenta mayor índice de siniestralidad, pero al mismo tiempo, la que experimenta mayor reducción, en 2007 la reducción ha sido del 7%, para el periodo 2003-2007 la reducción total en construcción ha sido del 26%. Le sigue la madera (CNAE 20), cuyo índice tiende a elevarse a partir del 2006 un 4% y hasta final del periodo. Para la demás ramas de actividad, la más destacable es fabricación de maquinaria y equipos eléctricos (CNAE 31), con un incremento del 29% en 2006 y del 17% en 2007. En esta comunidad autónoma la tendencia que presenta el metal (CNAE 27-28-29) se mantiene sin variaciones.

MADRID: Creación Ley 23/1997, de 19 de noviembre.

Gráfico nº 35: Presupuesto anual IRSST



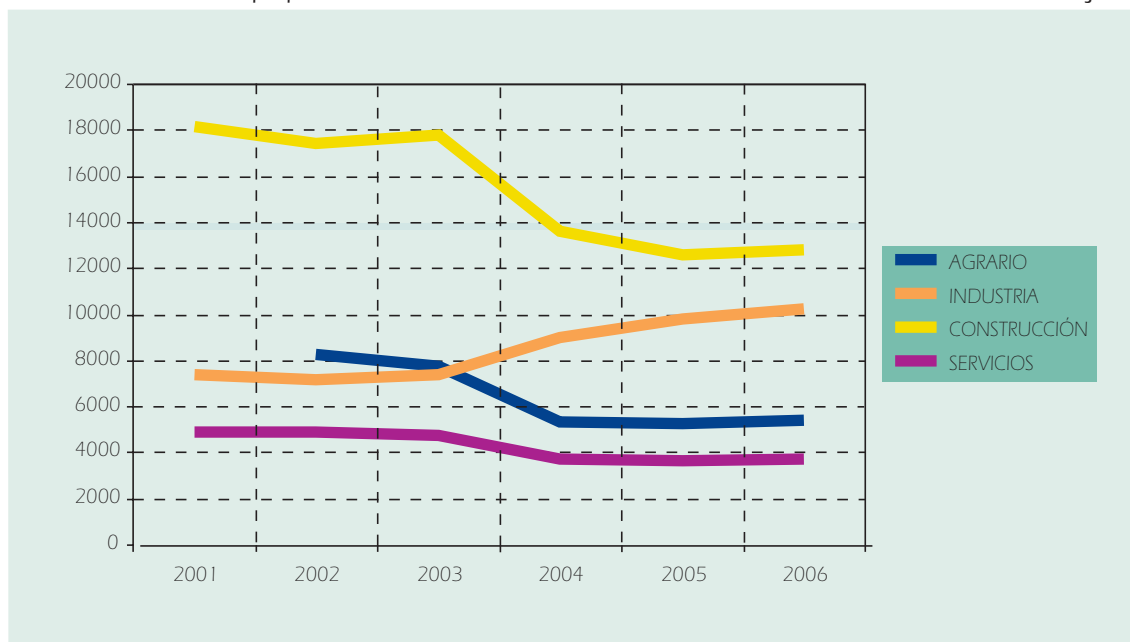
Fuente: Plan Director en prevención de riesgos laborales de la Comunidad de Madrid 2002-2003, y II Director en prevención de riesgos laborales de la Comunidad de Madrid 2004-2007

Tabla nº 20: Presupuesto y número de Técnicos Asignados. Madrid

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2002	1.926,76	—
2003	2.155,64	2,8
2004	5.890,00	—
2005	6.668,11	—
2006	6.577,60	—
2007	6.671,13	5,6

Fuente: Plan Director en prevención de riesgos laborales de la Comunidad de Madrid 2002-2003 y II Director en prevención de riesgos laborales de la Comunidad de Madrid 2004-2007

Gráfico nº 36: Panorama que presenta la siniestralidad en la Comunidad de Madrid. Índices de accidentes de trabajo.



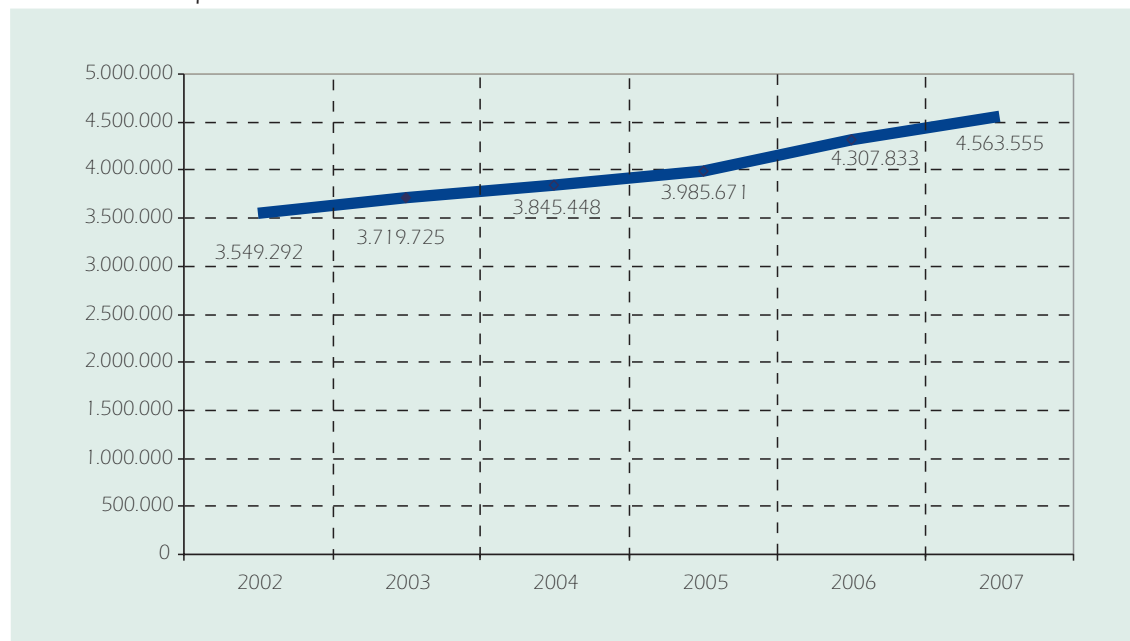
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo (IRSST). Índices de incidencia calculados en base a 100.000 trabajadores afiliados

El panorama de siniestralidad que presenta la Comunidad de Madrid sigue las mismas tendencias que en la mayoría de las comunidades autónomas, siendo construcción (CNAE 45) el sector con mayor índice de siniestralidad, presentando una importante reducción a partir del 2004 del 23,5%. Por el contrario, la industria ha tenido el mayor incremento en 2004 de un 22% respecto al año anterior. En esta comunidad, en general los índices de incidencia se mantienen por debajo de la media nacional, sin embargo, analizando los sectores por separado, el que presenta mayores índices es el sector agrario, dado que permanece por encima de la media nacional⁴¹.

⁴¹ Datos del INSHT, Informe de siniestralidad anual 2006

MURCIA: Creación Ley 1/2000, de 27 de junio.

Gráfico nº 37: Presupuesto anual ISSL



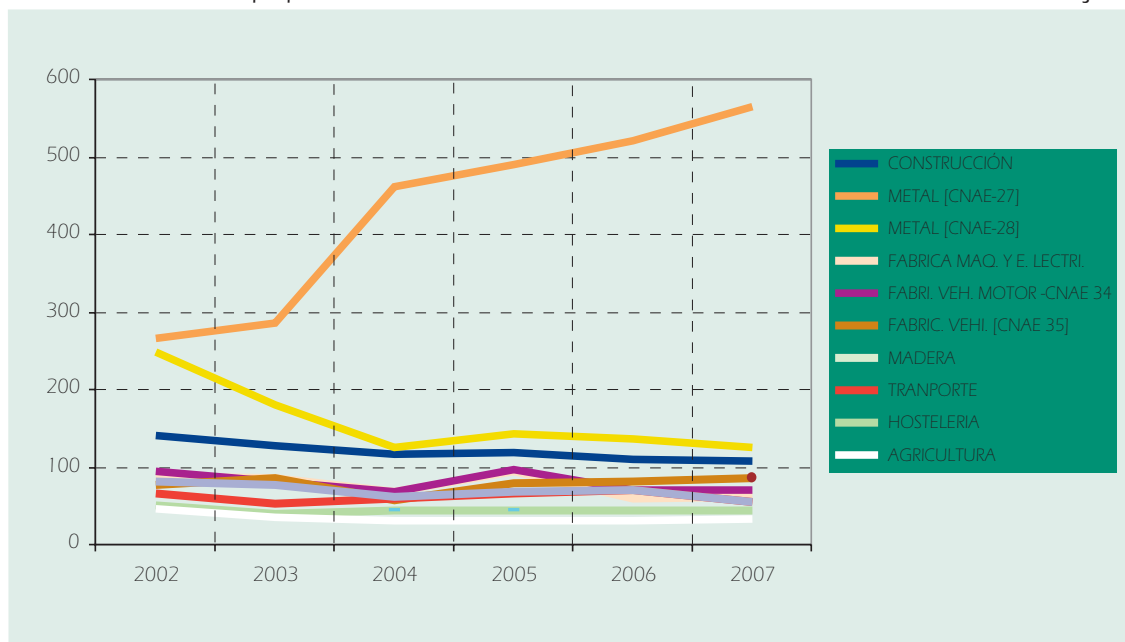
Fuente: Memoria de Actividades 2003-2007. Instituto de Seguridad y Salud Laboral (ISSL)

Tabla nº 21 Presupuesto y número de Técnicos Asignados. Murcia

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2001	7.704,29	—
2002	7.739,41	6,76
2003	7.634,90	6,36
2004	7.631,37	6,15
2005	7.408,31	5,76
2006	7.515,41	5,23
2007	7.759,83	5,10

Fuente: Memoria de Actividades 2003-2007. Instituto de Seguridad y Salud Laboral (ISSL)

Gráfico nº 38: Panorama que presenta la siniestralidad en la Comunidad de Murcia. Índices de accidentes de trabajo



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Instituto de Seguridad y Salud Laboral (ISSL). Índices de incidencia calculados en base a 1.000 trabajadores afiliados

En la Comunidad Murciana, el índice más elevado corresponde a la rama del metal (CNAE 27), en otras comunidades autónomas se incluyen en la rama metal (CNAE 27-28-29). Las demás ramas de actividad se mantienen con una misma tendencia sin importantes variaciones, excepto para el (CNAE 28), cuya situación es más favorable desde el año 2002, con un descenso en el índice de incidencia del 28% para el 2003 y 30% para el 2004. A partir de dicho año, no presenta grandes oscilaciones. Destaca en esta comunidad autónoma, que los índices de incidencia por sector se mantienen por encima de la media nacional para el período 1997-2000, año en que mejoran para la construcción y servicios. Para los sectores de agricultura e industria, se mantienen por encima de la media nacional hasta 2003, en que comienzan a descender, pero con pocas diferencias respecto a la nacional⁴².

42 Datos del INSHT, Informe de Siniestralidad Anual 2006

COMUNIDAD VALENCIANA: Creación Ley 2/2004, de 28 de mayo.

Gráfico nº 39: Presupuesto anual INVASAT



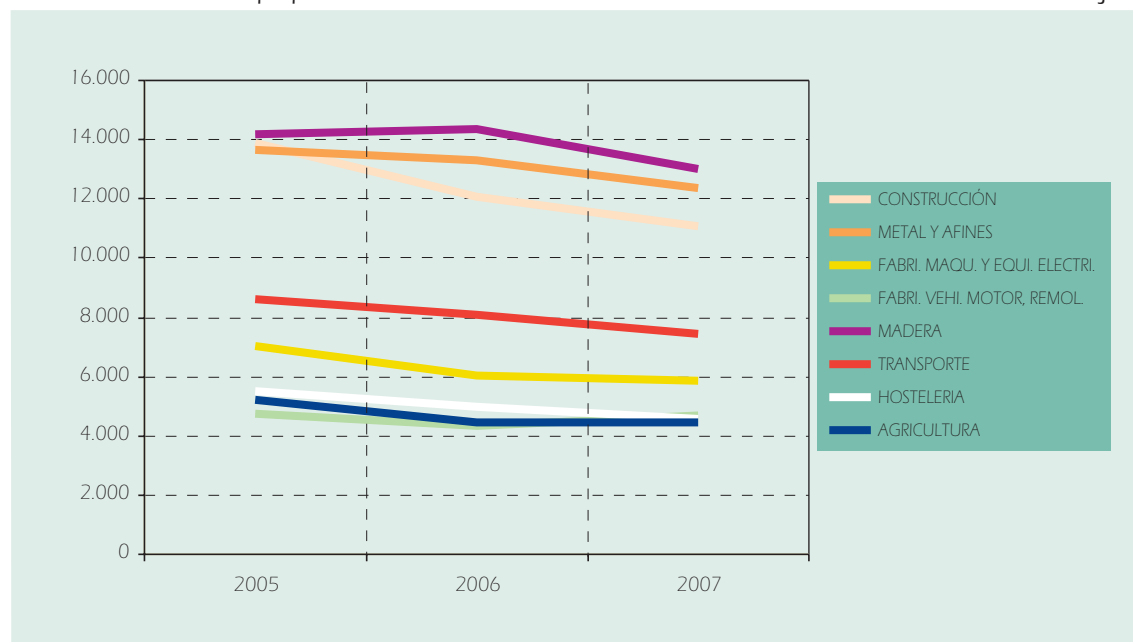
Fuente: Presupuestos de la Generalitat Valenciana 2003-2007

Tabla nº 22: Presupuesto y número de técnicos asignados. Comunidad Valenciana

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2003	6.138,81	no disponible
2004	6.522,40	no disponible
2005	6.339,53	no disponible
2006	5.796,65	no disponible
2007	5.650,87	1,91

Fuente: Presupuesto anual de la Generalitat Valenciana y Memoria de Actividades 2007 del Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (INVASSAT)

Gráfico nº 40: Panorama que presenta la siniestralidad en la Comunidad Valenciana. Índices de accidentes de trabajo



Fuente: Informes Provisionales Siniestralidad Laboral Comunidad Valenciana 2005-2007. Índices de incidencia calculados en base a 100.000 trabajadores afiliados

En la Comunidad Valenciana, al igual que en las anteriores comunidad autónoma ya comentadas, las ramas con mayores índices de incidencia son construcción (CNAE 45), metal (CNAE 27-28-29) y madera (CNAE 20). El Instituto de esta comunidad no ha publicado datos de siniestralidad anteriores a 2005. No obstante, en la confección de estadísticas priorizan acciones a desarrollar según ramas de actividad, las cuales pueden variar de un año a otro, según el número de accidentes producidos. Según datos publicados en la Comunidad Valenciana, las ramas de actividad, con índices de incidencia 3 veces superior a la media son la extracción de crudo (CNAE 11), transporte marítimo (CNAE 61), metalurgia (CNAE 27) y reciclaje (CNAE 37), entre otras.

LA RIOJA: Creación Decreto 36/1997, de 27 de junio.

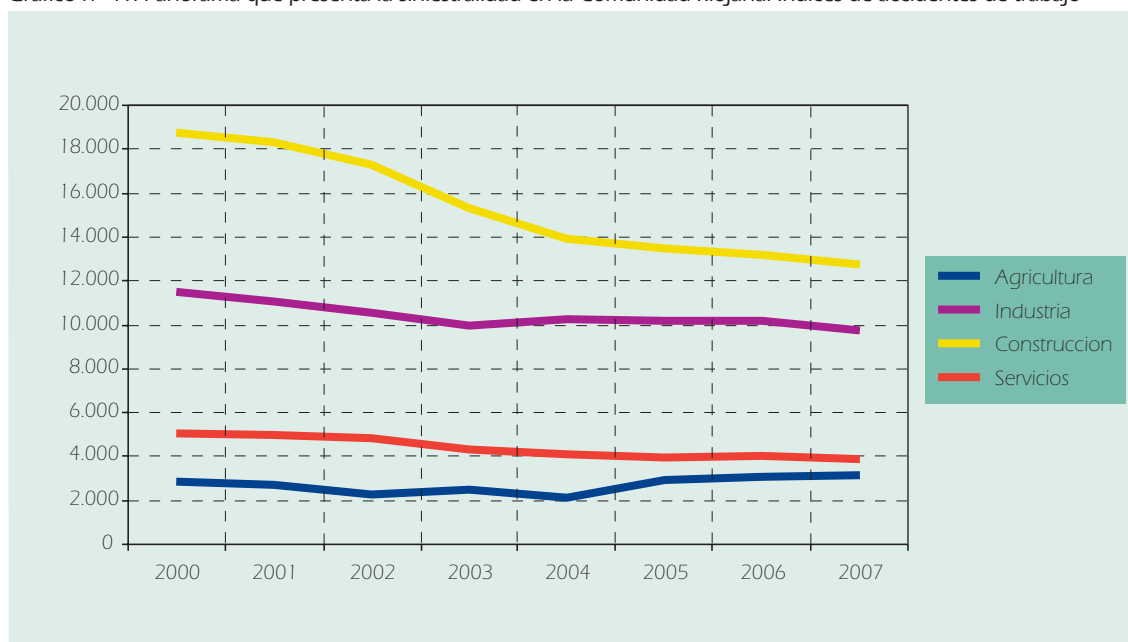
Presupuesto: No disponible

Tabla nº 23: Número de técnicos asignados. La Rioja

AÑO	Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
2007	12,02

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del Instituto Riojano de Salud Laboral (IRSAL)

Gráfico nº 41: Panorama que presenta la siniestralidad en la Comunidad Riojana. Índices de accidentes de trabajo



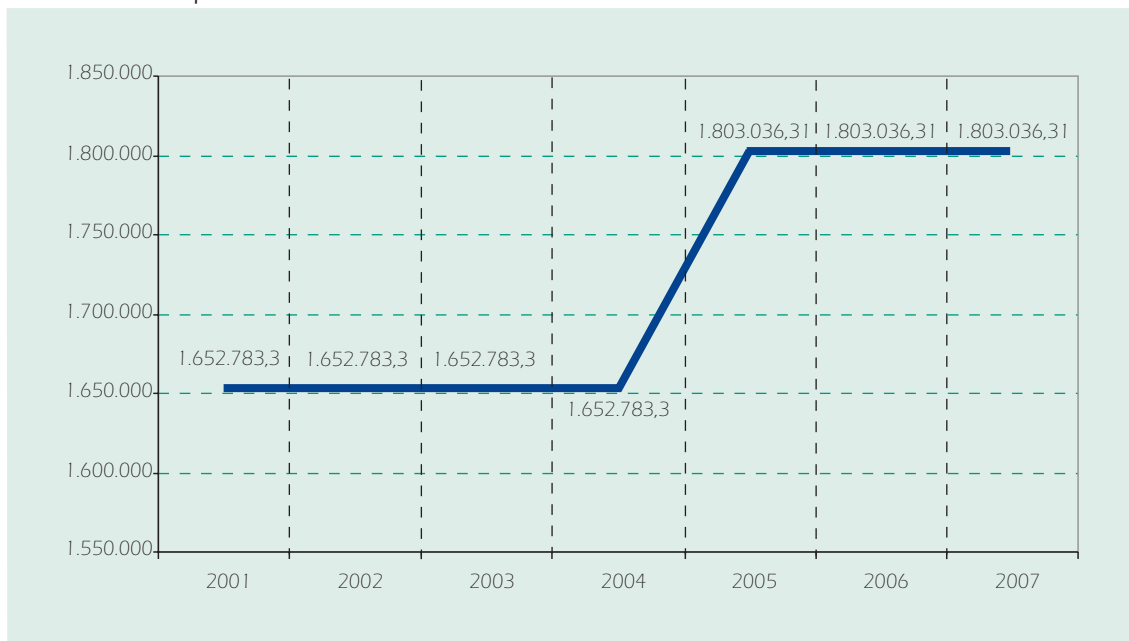
Fuente: Siniestralidad laboral en la Comunidad Autónoma de la Rioja, Instituto Riojano de Salud Laboral (IRSAL) Índices de incidencia calculados en base a 100.000 trabajadores afiliados

En la Rioja el sector construcción (CNAE 45) mantiene los índices más elevados, los cuales han descendido en el período 2000-2007 un 32%, estando por encima de la media nacional de este sector. El resto de sectores no presentan grandes variaciones en este periodo 2000-2007, se manteniéndose por debajo de la media nacional⁴³.

⁴³ Datos del INSHT, Informe de Siniestralidad Anual 2006.

CANARIAS: Creación Decreto 215/1998, de 20 de noviembre.

Gráfico nº 42: Presupuesto anual ICASEL



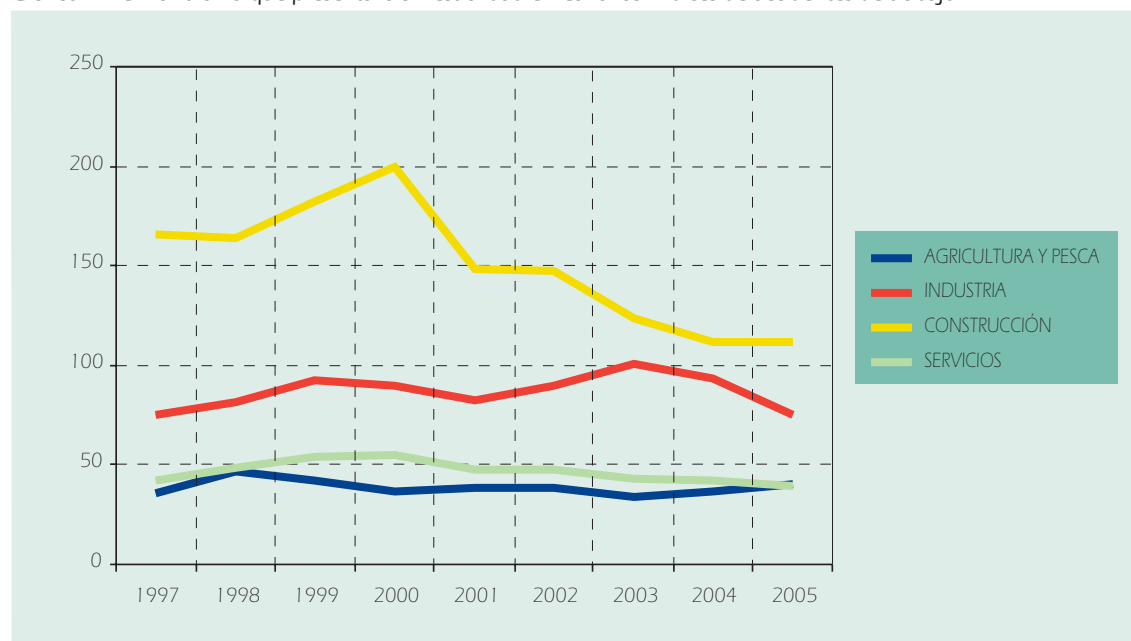
Fuente: Planes de Reducción de la Siniestralidad 2001-2004 y 2005-2008. Instituto Canario de Seguridad Laboral (ICASEL)

Tabla nº 24 Presupuesto y número de técnicos asignados. Canarias

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2001	25.027,00	no disponible
2002	24.167,03	—
2003	23.487,04	—
2004	23.038,52	—
2005	24.182,35	3,76
2006	23.313,11	3,62
2007	22.671,15	3,52

Fuente: Planes de Reducción de la Siniestralidad 2001-2004 y 2005-2008. Instituto Canario de Seguridad Laboral (ICASEL)

Gráfico nº 43: Panorama que presenta la siniestralidad en Canarias. Índices de accidentes de trabajo



Fuente: Evolución de Índices por sectores económicos en la Comunidades Autónomas Canarias entre los 1994-2005. ICASEL. Índices de incidencia calculados por 1.000 trabajadores afiliados

En Canarias el sector de la construcción es el que ha experimentado una mayor reducción en su índice de incidencia, especialmente en el año 2001, con un descenso del 26%, y en el 2003, cuyo descenso ha sido del 17%. En el año 2005 el índice se sitúa en torno al 112,1 por 1.000 trabajadores.

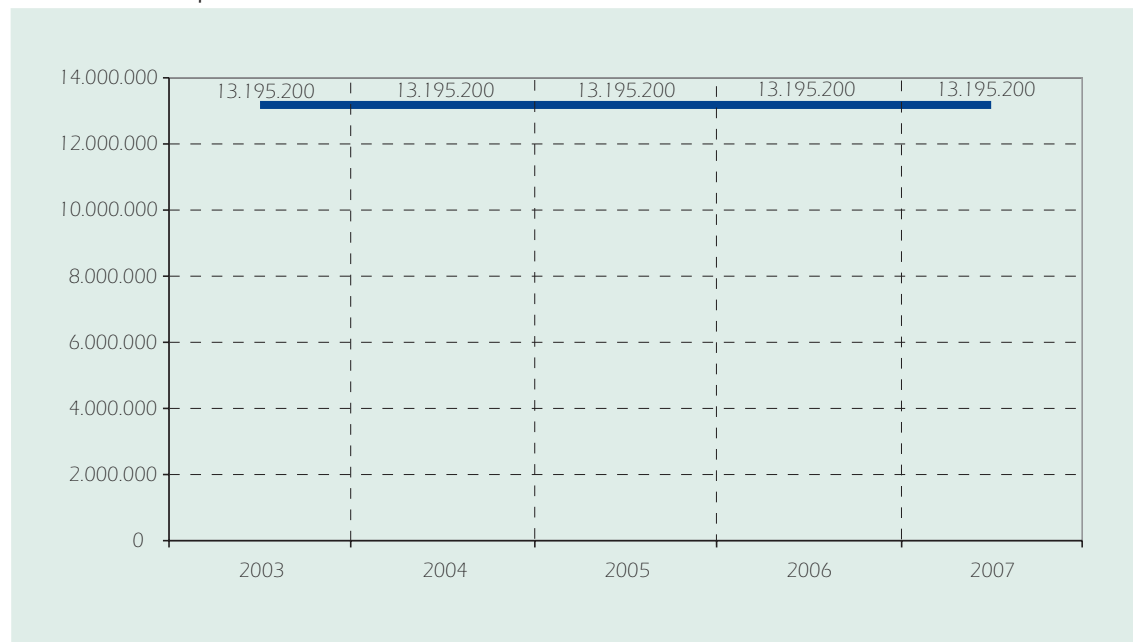
El sector de la industria alcanza el mayor índice en 2003, que ha supuesto un incremento en torno al 13% respecto al año anterior, en el 2005 el índice de incidencia (74,93 por 1.000 trabajadores) se sitúa próximo al del año 1997 (74,91 por 1.000 trabajadores). Para el sector de la agricultura la variación en el período 1997-2005 ha supuesto un incremento en torno al 14% y para el sector servicios la variación ha ido en descenso en torno al 8% en el mismo período. En esta comunidad autónoma los índices de siniestralidad general se mantienen por encima de la media nacional, si comparamos por sectores son el agrario y el de servicios, los que superan la media nacional⁴⁴.

⁴⁴ Datos del INSHT, Informe de Siniestralidad Anual-2006.

ANDALUCIA: Creación Ley 10/2006, de 26 de octubre.

La creación del Instituto Andaluz es reciente. Para el año 2007 no cuenta por presupuesto propio, los importes que figuran en el siguiente cuadro son los que corresponden al plan quinquenal de Prevención de Riesgos Laborales Andalucía 2003-2008.

Gráfico nº 44: Presupuesto anual Plan 2003-2008

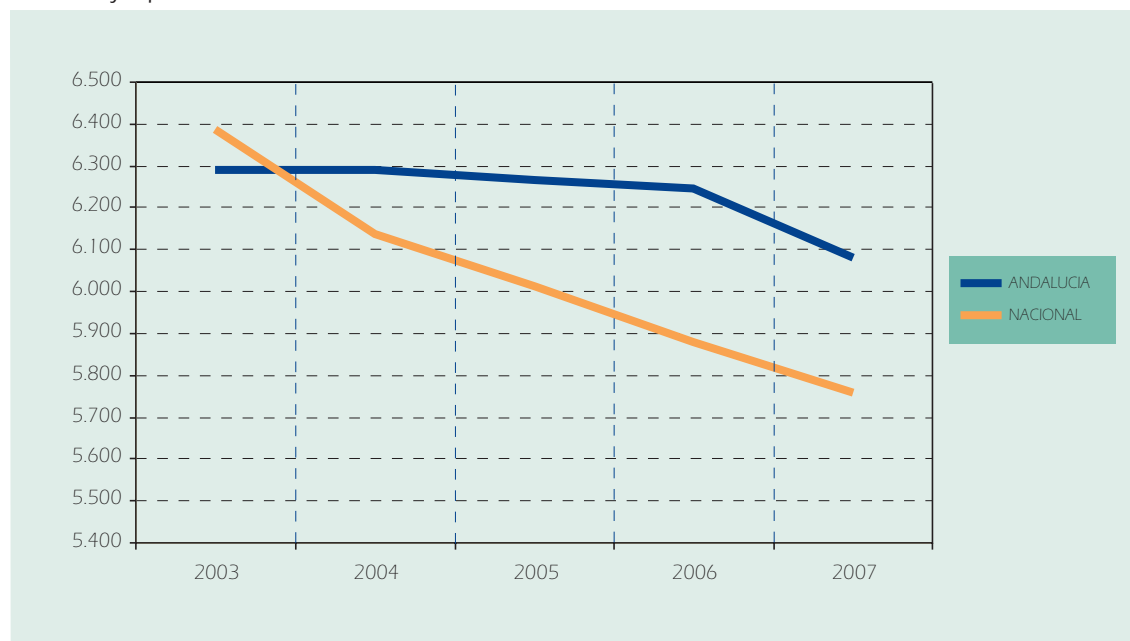


Fuente: Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía (PRL) 2003-2008. Consejo Andaluz de PRL.

Tabla nº 25 Presupuesto y número de técnicos asignados. Andalucía

Presupuesto por 1.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social		Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
AÑO	ASIGNACIÓN	
2003	4.899,09	6,5
2004	4.707,23	6,2
2005	4.525,29	6
2006	4.353,72	5,8
2007	4.227,84	5,6

Gráfico nº 45: Panorama que presenta la siniestralidad en Andalucía. Índices de accidentes de trabajo generales Andalucía y España



Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Informe de Siniestralidad Anual-2006

La creación del Instituto Andalúz de Prevención de Riesgos Laborales tiene lugar en 2006. En este caso, tan sólo se hace una comparativa entre los índices a nivel nacional y a nivel de esta comunidad autónoma, no disponiendo de datos más concretos. Se observa según el gráfico anterior, que el índice general de incidencia en esta comunidad autónoma, se mantiene por encima de la media nacional. Por sectores, son el agrario y el sector servicios los que superan la media nacional en el periodo 1997-2007.

Según datos de la Junta de Andalucía, existen seis actividades de mayor siniestralidad siendo éstas: construcción (CNAE 45), agricultura (CNAE 1), comercio al por mayor (CNAE 51), comercio al por menor (CNAE 52), hostelería (CNAE 45), y otras actividades empresariales (CNAE 74).

9.2 COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS QUE LA CREACIÓN DE INSTITUTOS DE PREVENCIÓN ES RECIENTE

A continuación se muestran aquellas comunidades autónomas, donde los Institutos de Prevención son de nueva creación, si bien en alguna de ellas, a fecha de redacción del presente trabajo, no disponen de presupuesto propio como se puede observar en la tabla que se adjunta.

Tabla nº 26: Comunidades autónomas con Instituto de prevención recientes

Comunidad autónoma	Ley de creación	Presupuesto de partida Año 2008	Número de técnicos	Presupuesto por 1000 trabajadores afiliados a la Seg. Social	Número de técnicos de prevención por 100.000 trabajadores
Cantabria	Ley 5/2008, de 19 Diciembre	—	40	—	8,79
Galicia	Ley 14/2007, de 30 Octubre	10.457.632	76	9.772,57	7,10
Andalucía (Incluida al ser dicho año cuando dispone de presupuesto propio)	Ley 10/2006, de 26 de Octubre	8.000.000	—	2.613,43	—

Fuente: Elaboración propia

Actuaciones llevadas dentro del Instituto Gallego de Prevención (ISSGA): Plan Estratexico de Prevención contra os Riscos Laboráis 2006-2010 . Plan de Actuacións ISSGA 2009

9.3 COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LAS QUE NO EXISTEN INSTITUTOS DE PREVENCIÓN

Existe otro grupo de comunidades autónomas, donde no está prevista en principio la creación de este órgano autónomo, siendo funciones que se desarrollan dentro de las Direcciones Generales de Trabajo. No obstante, también en ellas se llevan a cabo acciones de prevención y lucha contra la siniestralidad.

Tabla nº 27: Comunidades autónomas sin Instituto de prevención

Comunidad autónoma	Órgano institucional	Órgano responsable
CASTILLA y LEÓN	Consejería de Economía y Empleo	Dirección General de Trabajo y Prevención de Riesgos laborales
CASTILLA LA MANCHA	Consejería de Trabajo y Empleo	Dirección General de Seguridad y Salud Laboral
CATALUÑA	Consejería de Trabajo e Industria	Departamento de Trabajo, Industria, comercio y Turismo. (Existen Centros de Seguridad y Salud Laboral en cada una de las 4 provincias)
EXTREMADURA	Consejería de Igualdad y Empleo	Dirección General de Trabajo
BALEARES ⁴⁵	Consejería de Trabajo y Formación	Dirección General de Salud

Fuente: Elaboración propia

⁴⁵ En Baleares se había creado Instituto de Salud de las Islas Baleares, mediante Ley 38/2001, el cual no prosperó y actualmente no disponen de Instituto de Prevención. Según datos facilitados por personal de la Dirección General de Salud de las Islas Baleares.

Analizando los datos anteriores, en las comunidades autónomas que cuentan con Instituto Prevención se observa que en la asignación de presupuesto la mayor relación respecto al número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social para el 2007 corresponde a Asturias con 30,5 € por trabajador, País Vasco 17,2 €, Navarra 15,4 €. Las de menor asignación son Andalucía 4,2 € y Canarias 2,2 €.

En cuanto al número de técnicos de prevención, las diferencias entre las comunidades autónomas son bastante amplias, la comunidad Navarra cuenta con 23,2 técnicos por 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social, La Rioja 12 técnicos, País Vasco 9,3 y Asturias 9. La comunidad autónoma con menor asignación de técnicos es la Comunidad Valenciana 1,9 por 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social para el año 2007.

Con respecto a la siniestralidad, se reduce en estas comunidades autónomas a partir de 2003 de forma general, siendo las ramas de actividad con índices más elevados la madera (CNAE 20), metal (CNAE 27-28-29) y construcción (CNAE 45).

Al final del período (2007) las comunidades autónomas que presentan un índice general de accidentes superior a la media nacional (según datos publicados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo), son Baleares con un 33,3%, Castilla La Mancha con un 29,5% y Canarias con 11,5%. Considerando la evolución del periodo 1997-2007, destaca la evolución desfavorable en las comunidades autónomas de Castilla-La Mancha (-7,1 a +29,5%), Andalucía (-14,3 a +5,6%) y Galicia (-18,8 a +0,7%). Como evolución más favorable en el periodo destacan Murcia (+40,6 a -3,2%), Comunidad Valenciana (+26,7 a -4%) y Asturias (+40,2 a +9,7%).

Por tanto, se observan diferencias entre las comunidades autónomas, pese a que los parámetros de actuación son muy similares, como ya se comentó anteriormente, reducir las tasas de siniestralidad, campañas dirigidas a sectores concretos, especialmente construcción, sector industrial y sector pesquero, estableciendo como principal criterio de selección empresas pequeñas y medianas con altos índices de siniestralidad.

En este tamaño de empresa, la actuación de la prevención se desarrolla normalmente a través de un servicio de prevención ajeno⁴⁶, al cual entre otras funciones le corresponde prestar asesoramiento a empresas, impartir formación e investigar los accidentes de trabajo. Para ello debería existir una buena comunicación entre las empresas y los servicios de prevención ajenos, consiguiendo “la integración de la prevención” y no la burocratización de la misma, evitando que este tipo de empresas deban requerir atención prioritaria por parte de los Institutos de Prevención, y puedan destinar más recursos económicos a otras actuaciones.

Las diferencias de criterios entre las distintas autonomías, en ocasiones, dificulta el grado de cumplimiento de la normativa por parte de las empresas, especialmente cuando éstas desarrollan su actividad en diferentes regiones, debido a los distintos niveles de exigencia por parte de las administraciones competentes.

Se ha apreciado a lo largo de la investigación realizada, dilatación temporal en la puesta en marcha de diferentes proyectos normativos (registros de empresas acreditadas en el sector de la construcción, para delegados de prevención, para técnicos de servicios de prevención, observatorios...) debido principalmente a que al ser competencias autonómicas se desarrollan de forma independiente. Se deberían establecer criterios más uniformes para todo el Estado.

Por último, se aprecia escasa la coordinación en esta importante materia, que aunque viene reclamándose por estancias superiores no es efectiva en la práctica, y dificulta en ocasiones realizar comparativas entre las distintas autonomías, especialmente en siniestralidad y en seguimiento de actuaciones que se desarrollan.

⁴⁶ El 75% de las empresas de hasta 50 trabajadores, utilizan este tipo de modalidad de organización de la actividad preventiva. Según datos del Ministerio de Trabajo e Inmigración en la Encuesta de Coyuntura Laboral Efectivos Laborales según la modalidad de organización preventiva por tamaño de empresa.

10. CONCLUSIONES

Se ha analizado la evolución y efectividad de la aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el período de tiempo indicado, entre 1997 y 2007, en base a la oscilación de los índices de siniestralidad y la asignación de recursos, tanto económicos como técnicos y humanos, al objeto de determinar hasta qué punto la reducción de tasas de siniestralidad responde proporcionalmente a los esfuerzos realizados desde todos los ámbitos, tanto públicos como privados.

La tendencia general de la siniestralidad en España en el periodo de estudio es de disminución. En los índices de accidentes de trabajo en jornada, excluidos "*in itinere*", la reducción global es del orden del 11%. No obstante, no comienza a ser significativa hasta 2001 que baja alrededor del 3%. Inicialmente hasta el 2000 se incrementa en más de un 16%, motivado por un aumento próximo al 38% de los accidentes registrados, en tanto que el crecimiento de la población trabajadora no alcanzó el 17%.

Esta situación no afecta por igual a todos los sectores de actividad, siendo en la construcción y en la industria donde se alcanzaban los índices más elevados. Ello motivó que se tomaran decisiones en políticas de seguridad y salud, dirigidas especialmente a estos sectores de alta siniestralidad, lo que ha repercutido en la reducción de índices a partir de 2002, con descensos de más del 30% en construcción y del orden del 10% en la industria. En otros sectores que no presentan variaciones significativas, servicios y agricultura, no se han desarrollado especiales actuaciones en materia preventiva.

Atendiendo al nivel de gravedad de los accidentes de trabajo, entre 1999 y 2007 se aprecian reducciones en todos los niveles y sectores de actividad, resultando especialmente importante la disminución de los índices de siniestralidad en los accidentes calificados como graves o mortales. En cuanto a los accidentes graves las reducciones se encuentran entre el 54% en el sector servicios, hasta un 33% en el sector industria. En el caso de los accidentes mortales, la reducción se encuentra entre el 48% del sector servicios y el 35% correspondiente al sector agrario.

Para conseguir mejorar las condiciones de seguridad y salud, alcanzar mayores niveles de protección y con ello reducir las tasas de siniestralidad, ha sido necesario llevar a cabo una serie de cambios estructurales dentro de los organismos competentes en

materia de prevención, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Institutos de Prevención de Riesgos Laborales y las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales. Se han desarrollado diferentes actuaciones en esta materia a partir de 1998, tanto de carácter técnico como divulgativo, estudios e investigaciones, asesoramiento a empresas, coordinación entre organismos, formación a trabajadores y empresarios, desarrollo de programas dirigidos a empresas de hasta 50 trabajadores con mayores dificultades en el cumplimiento de la normativa de prevención, y programas en sectores con altas tasas de siniestralidad, habiéndose realizado importantes inversiones económicas tanto a nivel nacional como autonómico.

Por parte del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la inversión realizada en el periodo 1998-2007 ha sido de 305 millones de euros. La financiación con que ha contado la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales para el periodo 2000-2007 ha sido de 171 millones de euros, de las cuales la aportación por parte de la Tesorería General de la Seguridad Social ha sido de unos 77 millones de euros.

A su vez las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que engloban el 87,6% de los trabajadores afiliados a la Seguridad Social, han llevado a cabo actuaciones preventivas de la Seguridad Social con cargo a cuotas, para empresas y trabajadores. Dichas actuaciones, dirigidas especialmente hacia la pequeña empresa y hacia sectores con elevados índices de siniestralidad, han supuesto una inversión total de 1.700 millones de euros en el periodo 1997-2006, correspondiendo una asignación por trabajador en dicho periodo entre 6,9 y 11,3 euros.

Garantizar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales es una de las importantes funciones desarrolladas por la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, en la que se han creado unidades especializadas en 2006 dada la amplitud y complejidad de las normas. El número de visitas realizadas a los centros de trabajo en 2007 respecto a 2005 se ha reducido un 33%, pero la media de actuaciones desarrolladas en materia de seguridad y salud laboral, por visita realizada, ha pasado de 3,7 en 2005 a 4,3 en 2007, lo supone mayor esfuerzo y trabajo por visita.

Con respecto a las infracciones detectadas por la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social, en el período 2003-2007 ha habido una reducción del 30%. Podría pensarse que ello puede ser debido a un mayor cumplimiento de la normativa, o una menor actuación por parte de la Inspección de Trabajo de la Seguridad Social. El presente estudio sugiere que se debe en gran medida al mayor cumplimiento de la normativa dado que el descenso en la siniestralidad es significativo, y a la vez tanto a nivel empresarial, como de empleados se constata una sustancial mejora de la cultura preventiva. En cambio, la recaudación por infracciones ha sido mayor, debido principalmente a que se han actualizado las cuantías de las sanciones. La recaudación total en el período 2003-2007 derivada de infracciones en materia de seguridad y salud ascendió a 153 millones de euros.

La distribución del número de inspectores en las comunidades autónomas por cada 100.000 trabajadores afiliados a la Seguridad Social varía entre alrededor de 6 en Castilla-León y La Rioja hasta algo más de 3 en Murcia y Madrid, descendiendo a lo largo del periodo de estudio dicha relación de forma general en todas las comunidades autónomas, excepto en Castilla-León y Canarias que se mantiene estable. Para colaborar con la Inspección Técnica de la Seguridad Social, se está llevando a cabo un proceso de habilitación de técnicos por parte de las distintas comunidades autónomas, proceso que no se ha completado en la mayoría de ellas. Algunas comunidades como Asturias, Andalucía, País Vasco, Comunidad Valenciana y Galicia, han aprobado durante 2007 decretos de habilitación, estando en proyecto aún en otras.

La creación de Institutos de Prevención Autonómicos ha sido gradual no existiendo aún en todas las comunidades autónomas. Las diferencias entre los mismos son importantes a pesar de desarrollar funciones similares. La asignación de presupuesto en relación al número de trabajadores afiliados a la Seguridad Social varía entre 30 €/trabajador en Asturias y 2,2 euros en Canarias. En relación al número de técnicos por 100.000 trabajadores, la mayor asignación corresponde a Navarra, con 23,2 técnicos, y la menor la Comunidad Valenciana, con 1,9 técnicos. En las comunidades autónomas en las que no cuentan con este organismo autónomo, las actuaciones en materia de prevención son desarrolladas normalmente por la Consejerías de Trabajo u organismo similar.

La tendencia que muestra la siniestralidad laboral en las distintas comunidades autónomas presenta asimismo una mejora de forma general a partir de 2003, si bien existen ramas donde los índices se mantienen elevados: madera, construcción y metal.

A finales de 2007 algunas comunidades mantienen índices generales muy superiores a la media nacional, siendo las más significativas Baleares (con un 33% sobre la media) y Castilla-La Mancha con un 29% sobre la media. Se da la circunstancia de que en estas comunidades no está constituido un Instituto de Prevención.

En Asturias, en 1997 el índice de incidencia de accidentes era un 40% superior a la media nacional, aún en el 2000 se mantenía sobre dicha media alrededor del 14%. La alta tasa de siniestralidad y la preocupación constante que mantienen al respecto, tanto la Administración como Agentes Sociales, dio lugar al *"Pacto Institucional por el Empleo 2000-2003"*, y otros posteriores, firmados por la Administración del Principado, la Federación Asturiana de Empresarios y los sindicatos más representativos UGT y CCOO.

En todos estos acuerdos se incluían una serie de medidas en materia de prevención de riesgos laborales dirigidas hacia empresas pequeñas y medianas, con mayores dificultades para aplicar la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con el objetivo de mejorar la salud laboral y la minoración de los riesgos laborales. En el periodo 2000-2007 ha supuesto una inversión de 21,6 millones de euros, simultáneamente las tasas de siniestralidad se han reducido progresivamente hasta igualar en 2005 la media nacional, incrementándose ligeramente en 2006 superando en 10 puntos la media en 2007.

Valoración personal y recomendaciones

La entrada en vigor de la Ley de forma urgente por los motivos ya expuestos de exigencias europeas, ha dado lugar a un desarrollo normativo excesivamente improvisado, por lo que resultó en general complejo, de difícil aplicación y costoso.

En España coincidió además con el proceso de descentralización y transferencias de competencias en materia de trabajo y seguridad social en muchas de las comunidades autónomas. Esto se tradujo en la disparidad detectada tanto en la evolución de la siniestralidad como en los recursos asignados y la efectividad de los mismos.

El hecho de que exista esta descentralización por autonomías conlleva también graves problemas de aplicación práctica en las empresas, por ejemplo en unas comunidades hay más ayudas económicas que en otras, o para una misma actividad son diferentes las exigencias de una comunidad a otra, etc.

Se debería realizar una profunda revisión de toda la sistemática normativa y unificación de criterios de aplicación en todo el Estado. Sería planteable la asunción centralizada de estas competencias por el Ministerio de Trabajo sin que ello deba parecer una marcha atrás en el proceso de descentralización autonómica. Deberían primar unos criterios comunes, la seguridad debería estar por encima de otros criterios o intereses políticos.

Se deben vigilar en la contratación temporal los niveles de rotación, dado que dificulta el cumplimiento de las obligaciones en materia preventiva en cuanto a intervención de los Servicios de Prevención en aspectos tales como formación y vigilancia de la salud, los cuales en general no se realizan previamente al inicio del contrato, especialmente en las pymes que no disponen de servicio propio.

Para garantizar que se cumplen las obligaciones mínimas por parte de las empresas, deberían ser exigidos por las administraciones públicas correspondientes, los certificados de formación inicial en prevención de riesgos y RML (Reconocimiento Médico Laboral) de aptitud para el puesto de trabajo, como requisito previo a tramitar los correspondientes contratos de trabajo y altas en la Seguridad Social.

Se debe exigir de los Servicios de Prevención gran profesionalidad y rigor en su funcionamiento, de modo que su trabajo no se “limite” como ocurre en muchos casos a generar informes y documentos con el único fin de cumplimentar los expedientes a efectos formales ante posibles inspecciones.

Se debe concienciar más a los trabajadores y especialmente a los empresarios de la problemática y perjuicios de los accidentes y de su responsabilidad ante ellos, incluso penal para los empresarios. En grandes empresas, especialmente multinacionales, prima sobre cualquier otro aspecto el objetivo de Cero accidentes, exigiendo incluso la aplicación de planes de reducción de siniestralidad a proveedores y subcontratistas.

En esta línea, se estiman muy positivas las exigencias del nuevo Convenio General del sector de Construcción, en cuanto a la obligación expresa de formación en prevención de riesgos laborales a los directivos y trabajadores de las empresas, fijando contenidos y duración mínima.

En muchas empresas, incluso pymes, se está implantando cada vez más la norma OSHAS 18000 de PRL, con resultados muy satisfactorios, especialmente cuando es integrada junto con las de calidad ISO 9000 y medio ambiente ISO 14000, en los Sistemas Generales de Gestión y asumido como compromiso firme desde la Alta Dirección. Desde la Administración se deberían fomentar e impulsar estas prácticas cuyo efecto a medio-largo plazo a buen seguro resultará muy efectivo.

Como conclusión del presente estudio, se reconoce que se ha evolucionado positivamente en la reducción de la siniestralidad, pero se estima que resta mucho por mejorar, si bien en los últimos años se ha avanzado considerablemente. Ha influido mucho el impulso que desde la Unión Europea se ha realizado en esta línea exigiendo la transposición de gran número de Directivas a la legislación nacional. Es de desear y esperar que la actual situación de recesión económica no afecte negativamente a este proceso en el futuro más reciente.

11. BIBLIOGRAFÍA

AMAT (2004) *Los Servicios de Prevención Ajenos Mercantiles y Las Mutuas de Accidentes de Trabajo*. AMAT. Madrid

Arango J. Valdavida E.(2000) "Siniestralidad laboral y crecimiento económico en España" *Revista Asturiana de Economía*, nº 18 pp 47-71

Castella López J.L (1999) "Accidentes, Empleo, Carga de Trabajo y Peligrosidad del Trabajo". *Prevención, Trabajo y Salud*, nº 1 pp 29-36

Castellón Vilella, E (2000) "Accidentabilidad Laboral: Mejoramos aunque no lo parezca" *Prevencion, Trabajo y Salud* pp 29-36

Castillo J. José (2008). *Contra los estragos de la Subcontración: Trabajo Decente. La Soledad del Trabajador Globalizado*. Madrid pp 67-103

Cabeza Pereiro J., Lousada Arochena J F. *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Editorial Colmares SL .Granda, 1998

Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo <http://www.insht.es/portal/site/Insht>. Consultado en Marzo, Abril y Mayo de 2009 Duran López F. (2001) *Informe sobre riesgos laborales y su prevención. La seguridad y salud en el trabajo en España*. Madrid. Ministerio de la Presidencia

Fontanela González, I. y Manzanedo del Campo, M. A. (2005) *Las condiciones de trabajo en España tras la aprobación de la Ley 31/95 de prevención de riesgos laborales*. Servicio de Publicaciones Universidad de Burgos

Eurostat: Población and Social Conditions
<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>. Consultado en Mayo 2009

Fundación para la Prevención de Riesgos laborales.
<http://www.funprl.es/Aplicaciones/Portal/portal/Aspx/Home.aspx> . Consultado en Abril y Mayo de 2009

Instituto Nacional de Estadística <http://www.ine.es/>. Consultado desde Febrero –Junio 2009

Inspección de Trabajo y Seguridad Social (2005) Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cumplimiento de los Convenios 81 y 129 de la OIT. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Inspección de trabajo y Seguridad Social (2006) Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cumplimiento de los Convenios 81 y 129 de la OIT. Madrid. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Inspección de trabajo y Seguridad Social (2007) Informe anual de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en cumplimiento de los Convenios 81 y 129 de la OIT. Madrid. Ministerio de Trabajo e Inmigración. Dirección General de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Instituto Nacional Seguridad e Higiene en el Trabajo. III Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración

Instituto Nacional Seguridad e Higiene en el Trabajo. IV Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración

Instituto Nacional Seguridad e Higiene en el Trabajo. V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid, Ministerio de Trabajo e Inmigración

Instituto Asturiano de Prevención de Riesgos Laborales
Disponible en <http://iaprl.asturias.es/es/> Consultado en Abril- Mayo 2009

Instituto Canario de Seguridad Laboral
Disponible en <http://www.gobiernodecanarias.org/bienestarsocial/icasel/> Consultado en Abril-Mayo 2009

Instituto de Seguridad y Salud Laboral.
Disponible en <http://www.carm.es> Consultado en Marzo-Mayo 2009

Instituto Gallego de Seguridad y Salud Laboral.
Disponible en <http://www.issga.es/>. Consultado en Abril- Mayo 2009

Instituto Navarro de Salud Laboral

Disponible en <http://www.cfnavarra.es/insl/> Consultado en Abril-Mayo 2009

Instituto Regional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Disponible en <http://www.madrid.org/ctrabajo/irsst>. Consultado en Marzo-Mayo 2009

Instituto Riojano de Salud Laboral.

Disponible en <http://www.larioja.org/irsal>. Consultado en Marzo-Mayo 2009

Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Disponible en <http://www.invassat.gva.es/>. Consultado en Marzo-Mayo 2009

Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laboral

Disponible en <http://www.osalan.com/> Consultado en Marzo-Mayo 2009

Junta de Castilla y León.

Disponible en <http://www.jcyl.es> Consultado Abril- Mayo 2009

Junta de Castilla- La Mancha <http://www.jccm.es> Consultado Abril-Mayo 2009

Junta de Extremadura

Disponible en <http://www.juntadeandalucia.es/index.html> Consultado Abril-Mayo 2009

López Parada RA (2006) *Hacia una Ley integral en materia de Accidentes de Trabajo*. Madrid. Lerko Print S.A.

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Memorias Económicas-Financieras y de Gestión. Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedad Profesional de la Seguridad Social. Madrid. Ejercicios 2001, 2002, 2003, 2004, 2005 y 2006

Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Estadísticas de Accidentes de Trabajo. Disponible en <http://www.mtas.es/es/estadisticas/index.htm>. Consultado en Enero-Mayo de 2009