

# SINIESTRALIDAD LABORAL 2006: DECÍAMOS AYER...

EMILIO CASTEJÓN VILELLA  
Ingeniero Industrial

EN JULIO DE 2006 COMENTÁBAMOS EN ESTAS MISMAS PÁGINAS QUE EL AÑO 2005 HABÍA REPRESENTADO EL FINAL DE LA LUNA DE MIEL ENTRE LA LEY DE PREVENCIÓN Y LA SINIESTRALIDAD, PORQUE SE HABÍA INTERRUMPIDO LA TENDENCIA DESCENDENTE DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA QUE SE MANTUVO ENTRE LOS AÑOS 2000 Y 2004, Y DIJIMOS QUE "LOS PRIMEROS DATOS SOBRE 2006 SUGIEREN QUE ESTE AÑO IREMOS A PEOR".

En alguna medida podría decirse que nos equivocamos, porque los datos disponibles sobre 2006 (a falta de información oficial aún no publicada) sugieren que en el último año la siniestralidad se ha mantenido estable, situándose el índice de incidencia prácticamente al mismo nivel que el año anterior: la siniestralidad numéricamente no ha variado pero, para un país que, como dijo el Ministro de Trabajo en las Cortes el 1º de marzo de 2005<sup>1</sup>, está "a la cabeza de Europa en siniestralidad laboral, con cifras máximas en relación con la Unión Europea", ¿mantenerse es mejorar o empeorar?

El lado positivo de la situación es que el crecimiento del producto interior bruto ha sido en 2006 cercano al 4% y, en esas cir-

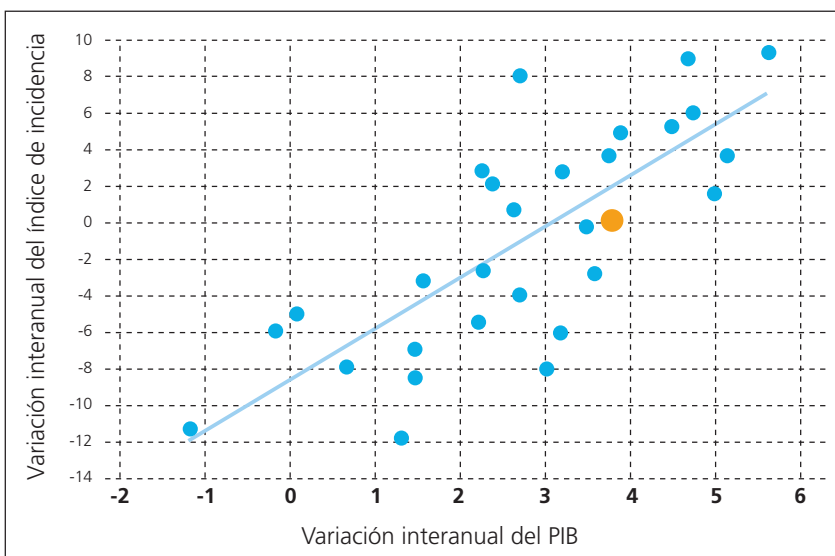
cunstancias, si se mantuviera la tendencia histórica hubiésemos esperado en el año 2006 un incremento del índice de incidencia del orden del 2% (figura 1). Si la siniestralidad se ha mantenido, posiblemente sea porque la acción preventiva que realizan las empresas españolas es superior a la que desarrollaban en el pasado.

Por otra parte, 2006 ha sido un año de novedades normativas importantes. Cronológicamente, la primera fue la segregación de los servicios preventivos de las mutuas, que en su práctica totalidad constituyeron las sociedades de prevención previstas en el Real Decreto 688/2005. No era ésta una medida de la que cupiera esperar grandes resultados preventivos, pues estaba más bien orientada a poner orden en el sector de los servicios de prevención ajenos y a clarificar los flujos financieros entre la Seguridad Social y las mutuas.

Más esperanza había depositada en la reforma - largamente anunciada - del Reglamento de los Servicios de Prevención, que se publicó en el mes de mayo mediante el Real Decreto 604/2006. La reforma se centra fundamentalmente en tres aspectos: la integración de la prevención, la presencia de recursos preventivos en las operaciones especialmente peligrosas y el perfeccionamiento de las auditorías.

El concepto de integración de la prevención es atractivo. ¿Puede pensarse en algo más razonable que integrar la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de la misma, como prescribe el artículo 16 de la Ley de Prevención después de la reforma a la que fue sometido por la Ley 54/2003?

**FIGURA 1.** RELACIÓN ENTRE LA VARIACIÓN INTERANUAL DEL PIB Y LA VARIACIÓN INTERANUAL DEL ÍNDICE DE INCIDENCIA EN EL PERÍODO 1978-2006. CADA PUNTO REPRESENTA UN AÑO; EL PUNTO NARANJA CORRESPONDE A 2006.



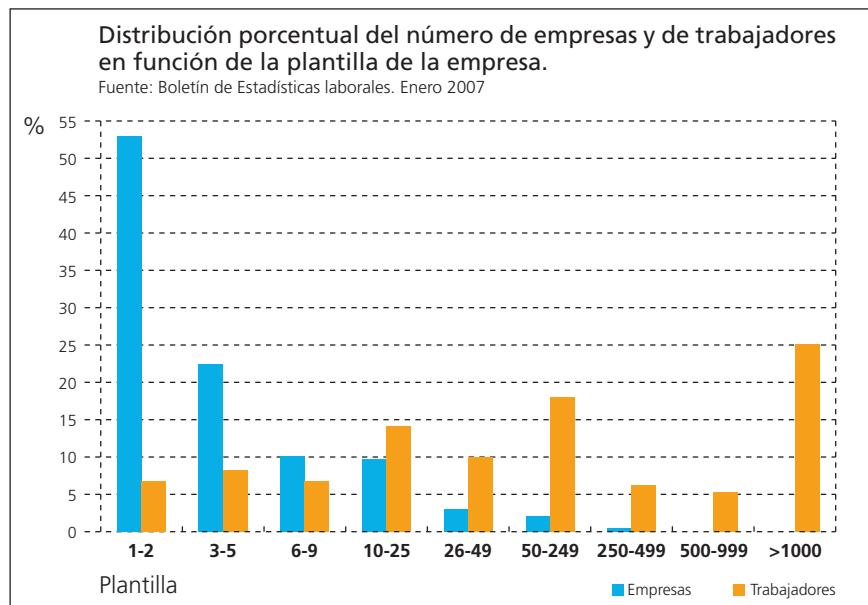
El problema es que alrededor del 85% de las empresas españolas tiene *menos de diez trabajadores* (figura 2). ¿Qué significado puede tener para ese 85% de microempresarios la expresión *sistema general de gestión*? En esas empresas, ¿cuántos niveles jerárquicos habrá que sean susceptibles de integrar la prevención en todas sus actuaciones asumiendo *la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten*, como les impone el artículo 1.1 del Reglamento de los Servicios de Prevención?

Como la distribución de tamaños de empresas es parecida en el resto de los países de la Unión Europea, no debería extrañarnos que en la Directiva Marco la palabra *integración* sólo aparezca una vez, en el artículo 6.3, y para decir que tras la evaluación de riesgos las actividades de prevención deberán integrarse en el conjunto de actividades de la empresa únicamente "en tanto sea necesario".

Parece bastante claro, en cambio, que los *enmendadores* del Reglamento siguen teniendo un esquema mental parecido al de los que fueron sus *redactores*, un esquema basado en la gran empresa, una tipología escasamente representativa del empresariado español, y, además, emplean un lenguaje escasamente comprensible para la inmensa mayoría de los empresarios españoles. Y si los principales destinatarios de la legislación preventiva no la entienden...

En lo tocante a la presencia de los recursos preventivos, la nueva figura introducida por la Ley 54/2003 que reformó la Ley de Prevención, la novedad es la concreción de los casos en los que su presencia será preceptiva: trabajos con riesgos especialmente graves de caída de altura, trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento, actividades en las que se utilicen máquinas particularmente peligrosas no obstante haberse "adoptado las medidas reglamentarias de aplicación", trabajos en espacios confinados y trabajos con riesgo de ahogamiento. Al igual que antes, nos encontramos ante unas prescripciones lógicas que obligan a adoptar medidas preventivas excepcionales cuando el riesgo es excepcional, pero cuya efectividad puede quedar en bien poco debido a que el artículo 32 bis.4 de la Ley admite que "el empresario podrá asignar la presencia de

**FIGURA 2.** DATOS CORRESPONDIENTES AL RÉGIMEN GENERAL Y AL DE LA MINERÍA DEL CARBÓN



*forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos... y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico".* ¿Serán suficientes la experiencia y la formación básica frente a riesgos tan importantes? Habrá que esperar para ver la efectividad de la medida, pero parece premonitorio que, apenas cumplido un mes de la vigencia de la reforma, en Barcelona murieran cinco trabajadores al hundirse un muro sin apuntalar durante la excavación de una zanja: ¿dónde estaría el recurso preventivo?

Menos dudas caben acerca de la escasa capacidad para mejorar la acción preventiva de las empresas que tendrá el tercer aspecto importante que se reforma: las auditorías, esa originalidad hispánica que no figura en la Directiva Marco y que ningún otro país europeo ha introducido en su ordenamiento legal. En España, en cambio, se trata de una actividad obligatoria para todas las empresas de seis o más trabajadores que no hubieren "concertado el Servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa", como establece el artículo 30.6 de la Ley de Prevención (figura 3).

Como ya dijimos en otras ocasiones<sup>2</sup>, el efecto principal de la introducción de la auditoría ha sido el de encarecer la prevención gestionada internamente y por tanto inducir a las pequeñas y medianas empresas a no asumir la gestión de la prevención con medios propios, sino contratar la *totalidad* de la acción preventiva con un servicio de prevención ajeno. Así lo habían hecho en 2003 más del 50% de las empresas españolas, según los datos de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Como es evidente, esa externalización que fomenta la Ley es incompatible con la integración a ultranza que también predica, una contradicción patente que algún día, quizá, habría que resolver.

En relación con la auditoría, la reforma consiste en definir con cierta precisión dicha actividad, algo que increíblemente estaba aún por hacer once años después de promulgarse la Ley de Prevención<sup>3</sup>; la auditoría *llevará a cabo un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema de prevención*. Lejos de aligerar la carga que la auditoría representa, se aumenta su frecuencia de cinco a cuatro años y en algunos casos a dos, y se introduce la esotérica figura de las *auditorías voluntarias* a las cuales *las empresas podrán someter con carácter voluntario su sistema de prevención*. ¿Hacia falta decirlo?

La verdadera *gran novedad* preventiva del año la constituyó el borrador de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo*, que el Gobierno presentó a los interlocutores sociales el 20 de octubre. Se trata de un documento que, en buena medida, va en dirección contraria a lo dispuesto en la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención. Aunque en el momento de escribir estas líneas no son todavía públicos los acuerdos a los que se haya podido llegar en la negociación del citado borrador, su lectura indica que en el Gobierno existe una voluntad de cambio de rumbo, cosa manifiestamente necesaria ya que en estos momentos el índice de incidencia de accidentes de trabajo es prácticamente idéntico al que había antes de promulgarse la Ley de Prevención y superior al de 1984, por no hablar del aumento de la incidencia de las enfermedades profesionales, que se han más que triplicado en los últimos diez años.

Entre los inesperados y a nuestro juicio atinados cambios que la estrategia propone, se encuentran:

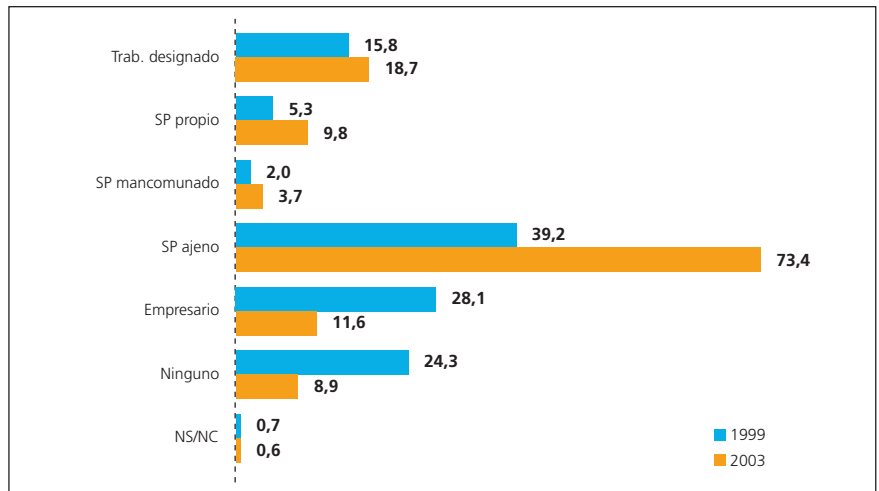
1) La posibilidad de que las empresas de hasta 50 trabajadores (que son aproximadamente el 98% del total y ocupan casi al 50% de los trabajadores, ver figura 2) puedan realizar de forma simplificada el plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación preventiva, debiendo dichos documentos formularse "en términos comprensibles y más fácilmente aplicables por el empresario".

2) Dispensar de la obligación de la auditoría a las empresas de hasta 50 trabajadores que organicen su sistema de prevención con medios propios y estudiar la posibilidad de que dichas empresas puedan "subcontratar con profesionales especializados" ajenos a la empresa la realización de determinadas y concretas acciones preventivas.

3) Para esas mismas empresas de hasta 50 trabajadores, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social establecería, con carácter experimental, un programa consistente en planificar actividades preventivas con el apoyo de la Inspección, evitando la imposición de sanciones para las empresas acogidas a dicho programa.

Puede que en el curso de la negociación muchas de estas propuestas desaparezcan y no lleguen nunca a ver la luz del Boletín

**FIGURA 3.** PORCENTAJE DE EMPRESAS QUE HAN ADOPTADO LAS DISTINTAS MODALIDADES DE ORGANIZACIÓN DE LA PREVENCIÓN PREVISTAS EN LA LEY, SEGÚN LOS DATOS DE LA IV Y V ENCUESTA NACIONAL DE CONDICIONES DE TRABAJO



Oficial del Estado, pero el mero hecho de que hayan sido formuladas abre una luz a la esperanza.

Para finalizar citaremos brevemente algunas disposiciones importantes que la falta de espacio nos impide tratar como se merecen. En primer lugar, el 19 de diciembre se publicó el nuevo cuadro de enfermedades profesionales, que actualiza el anterior pero, sobre todo, introduce novedades sustanciales en la notificación: a partir de ahora el parte de enfermedad profesional ya no lo emitirá el empresario, sino la entidad gestora o colaboradora (normalmente, la mutua) a la cual la empresa deberá suministrar la información que le sea requerida. También los facultativos del Sistema Nacional de Salud deberán comunicar las enfermedades cuyo origen profesional sospechen a la entidad gestora o colaboradora, algo que, en términos parecidos, ya estaba establecido en la Base VII de la Ley de Enfermedades Profesionales de 1936. Cabe esperar que estos cambios mejoren nuestra endémica subdeclaración de la patología profesional.

Debemos también hacer referencia a la Ley reguladora de la subcontratación en el Sector de la construcción, publicada en el BOE el 19 de octubre. La Ley establece limitaciones *aparentemente* importantes a la actual libertad ilimitada de subcontratación. En primer lugar dicha cadena queda, con carácter general, limitada a cuatro empresas: el contratista principal y tres subcontratistas, el último de los cuales ya no podrá subcontratar, como

tampoco podrán hacerlo, en ningún caso, aquellos subcontratistas que sólo aporten mano de obra. Por otra parte, las empresas "cuya actividad consista en ser contratadas o subcontratadas habitualmente" deberán hacer progresivamente fija a su plantilla, hasta alcanzar el 30% de la misma tres años después de entrar la ley en vigor. Se crea también un Registro de Empresas Acreditadas, en el que deberán inscribirse aquellas empresas que cumplan los requisitos que exige la ley, una inscripción imprescindible para poder intervenir en el proceso de subcontratación.

En un ámbito más específico deberíamos citar el nuevo Real Decreto 286/2006 sobre la exposición al ruido, mucho más exigente que su antecesor, y el "texto refundido" de la normativa sobre amianto (Real Decreto 396/2006) que incorpora también la transposición de la directiva 2003/18/CE.

Si todo esto servirá o no para cambiar la situación es difícil decirlo pero, a nuestro juicio, quien tiene realmente la llave para resolver el problema sigue guardándola celosamente. Pero ese no es el tema de hoy.

1 Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, año 2005, nº 203, página 4.

2 Castejón, E. LPRL: Ni contigo ni sin ti tienen más males remedio. Cyclops, revista de salud laboral. Nº 61. Enero 2006. 5-12.

3 En el año 2001 el informe Durán ya había recomendado "la especificación de cuáles han de ser el ámbito, metodología y contenidos de la auditoría, incluida la definición de las características de su informe final" (página 95).