

LEODEGARIO FERNÁNDEZ SÁNCHEZ

Director del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

La Seguridad e Higiene en el Trabajo, ahora *Seguridad y Salud en el Trabajo y Prevención de Riesgos Laborales* ha evolucionado de un modo particularmente intenso a lo largo de estos últimos años, en consonancia con el desarrollo histórico que nos ha tocado vivir, en particular en lo que corresponde al conjunto de las políticas en el ámbito de lo económico y social, en una época ciertamente crucial para España por lo que ha supuesto de tránsito desde la época de un país en desarrollo a la de un Estado moderno, democrático, descentralizado e integrado en el denominado primer mundo. Tal es, nada más y nada menos, el trascendental período histórico que nos ha llevado desde el año de la Constitución, 1978, hasta este principio de siglo XXI.

ÉPOCA PRECONSTITUCIONAL (1971-1978)

La Seguridad e Higiene en el Trabajo tuvo en los años previos a la Constitución a la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de marzo de 1971 como pilar sustentador de las acciones que, en el ámbito de la empresa, debían conducir a una mejora de los hábitos y actitudes de los empresarios y de los trabajadores con el fin de reducir los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante la observancia de un conjunto de normas fundamentalmente técnicas de *seguridad e higiene en el trabajo*.

En esos tiempos, se desarrollaba una Inspección de Trabajo que se adapta a las premisas de la Organización Internacional del Trabajo, OIT, en particular el Convenio número 81, y se extendía al Sistema de la Seguridad Social, constituyendo un Cuerpo único de ámbito nacional, que actúa como instrumento público de inspección en todos los aspectos del orden social.

Al mismo tiempo, con las peculiaridades coherentes con el paternalismo imperante en este ámbito y en esa época, se crea el Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con el objeto de impulsar las soluciones más adecuadas para el cumplimiento de las obligaciones en estas materias, en particular mediante la tutela de las pequeñas y medianas empresas. Este Plan se desarrolló en el marco y dependencia de la Seguridad Social, dando lugar a una infraestructura de carácter eminentemente especializado tanto en los aspectos de medicina del trabajo como de la técnica. Dio lugar a una organización que se estructuró mediante la constitución de un Gabinete Técnico por cada provincia y cuatro Centros Territoriales además de unos servicios centrales. Con el tiempo pasaría de

ser un Servicio Social de la Seguridad Social al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como Organismo autónomo de carácter administrativo, desligado orgánica y funcionalmente de la Seguridad Social.

Esta etapa dio lugar a toda una generación de técnicos de seguridad y de higiene que aportaron una modernización de las actuaciones en este ámbito, en particular las que corresponden al medio ambiente laboral mediante las técnicas, entonces novedosas, de la Higiene Industrial y la Ergonomía. Se combinaban actuaciones de asistencia técnica en las empresas y reconocimientos médicos de los trabajadores a cargo del Plan Nacional con la labor investigadora y formativa además del asesoramiento a las empresas que completaban la labor de los Servicios Médicos de Empresa, coordinados a través de la Organización propia, OSME (Organización de los Servicios Médicos de Empresa), dependiente entonces del Ministerio de Trabajo.

Por otra parte, en el ámbito de las empresas se desarrolla la figura del vigilante de seguridad y se establecen los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo, con lo que se introducía la participación de los trabajadores a través de representantes elegidos en el ámbito del entonces sindicalismo vertical.

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA DESCENTRALIZACIÓN

Los pasos decisivos en la Historia de España dados en los años 1976 a 1978, que alumbraron la Constitución española de 1978, tuvieron también, obviamente, su reflejo en la seguridad e higiene en el trabajo.

En primer lugar el propio texto constitucional recoge de modo expreso entre los Principios Rectores de la política social y económica que *los poderes públicos velarán por la seguridad e higiene en el trabajo*.

La Ley del Estatuto de los Trabajadores reconoce, entre otras cuestiones, que *en la relación de trabajo los trabajadores tienen derecho a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene*.

El modelo cambia profundamente con el reconocimiento del derecho a la huelga y a la libre sindicación, prevaleciendo la autonomía de las partes sociales. Surgen las actuales organizaciones empresariales y sindicales, y se impulsa la participación de los trabajadores, la negociación colectiva y el diálogo social.

La Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, una simple Orden Ministerial, permanece vigente, aunque las otras Ordenanzas Laborales de los distintos sectores y ámbitos de actividad van siendo sustituidas por los resultados de los nuevos mecanismos surgidos de la autonomía de las partes, a la espera de un nuevo marco legislativo que aún tardaría en llegar con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995.

Al mismo tiempo la Constitución obliga a la descentralización de las actuaciones que corresponde a la Administración Laboral en materia de ejecución de la legislación laboral en materia de seguridad e higiene. Sin embargo, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva de legislar en este ámbito.

Todo este orden nuevo de cosas da lugar a que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo sea transferido a nivel de sus Gabinetes Técnicos Provinciales a las Comunidades Autónomas surgidas de la nueva organización del Estado. Las Comunidades Autónomas de modo paulatino pero sin interrupción van haciéndose cargo de la labor que venía realizándose en esos Gabinetes, al mismo tiempo que desarrollan su propia política a nivel territorial. Algunas crean casi desde el mismo momento de las transferencias de medios materiales y humanos del Instituto Nacional, sus propias organizaciones territoriales bajo la forma del correspondiente Instituto o Servicio regional. El Instituto Nacional sin embargo mantiene el carácter de referencia nacional y sigue aglutinando a sus antiguos efectivos mediante una intensa labor de cooperación y colaboración mutuas.

Las competencias sobre los Servicios Médicos de Empresa pasan a la esfera de competencias de Sanidad y con ello a las Comunidades Autónomas, desapareciendo la antigua Organización OSME con la consecuente pérdida de coordinación y control de las actuaciones de estos valiosos instrumentos de las empresas al servicio de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social afianza su carácter generalista que abarca todos los aspectos de relaciones laborales y de seguridad social y, en virtud de ello, mantiene su carácter de Cuerpo Nacional aunque para las cuestiones en materia de seguridad y salud en el trabajo se deban a las directrices emanadas del correspondiente Gobierno autonómico donde tengan su destino. Esta circunstancia no debilita sus actuaciones en ese campo sino que por el contrario ve aumentar de modo constante las actuaciones relativas a la vigilancia y control del cumplimiento de las obligaciones empresariales para con la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio.

Los trabajadores a través de sus órganos de representación en las empresas y de sus organizaciones sindicales van alcanzando cuotas crecientes de participación en las políticas empresariales de seguridad y salud en el trabajo y en la negociación colectiva. Por otra parte, las instituciones y órganos de las administraciones públicas van adaptándose al nuevo marco de participación facilitando la actuación de las organizaciones empresariales y sindicales. Se consulta y se persigue la vía del consenso en la adopción de las decisiones, legislativas o no, que se toman en el ámbito social.

En esta época las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social incrementan su actividad en el marco del asesoramiento y asistencia preventivos a sus empresas asociadas, contribuyendo a la aparición de nuevos profesionales en esta materia a la par que se mejoran las condiciones de trabajo en las empresas también por su influencia.

LA INCORPORACIÓN DE ESPAÑA A LA UNIÓN EUROPEA (1986)

Otro suceso que ha marcado decisivamente la historia última de España es sin duda alguna su adhesión como Estado miembro junto con Portugal el 12 de junio de 1985. Aunque en esos momentos ya se había asumido prácticamente tanto la legislación comunitaria como los principios incluidos en los Tratados constitutivos, esta circunstancia sirvió de impulso para la plena incorporación de las organizaciones sindicales y empresariales en el desarrollo de la política nacional de seguridad e higiene.

ne en el trabajo, facilitando el mutuo entendimiento a través de la participación en los diversos ámbitos, en particular el Comité Económico y Social, el Comité Consultivo para la Seguridad, la Higiene y la Salud de los Trabajadores en el Lugar de Trabajo (de carácter tripartito), el Órgano Permanente para la Seguridad y la Salubridad de las Industrias Extractivas y el Consejo de Administración de la Fundación para la Mejora de la Calidad de Vida y de Trabajo con sede en Dublín.

Este hecho impulsó también la participación en los diversos foros y asociaciones internacionales. Cabe destacar la transformación del organismo de normalización español, entonces IRANOR, al actual AENOR, con las premisas impuestas por las leyes del mercado, y en particular con el giro del nuevo enfoque al encarar la reforma que dio lugar al Mercado único, la participación de las organizaciones sindicales en aquellos comités técnicos de normalización que se refieran a especificaciones relacionadas con la seguridad y la salud de los trabajadores.

España se incorporó de inmediato y de manera plena a las actividades de la Unión Europea relacionadas con la seguridad y la salud. Hay que recordar que en 1986 se acordó la primera gran reforma mediante la denominada Acta Única que instituyó el Mercado Único basado en reglas únicas de seguridad del producto y las políticas de acompañamiento, en particular las de defensa del medio ambiente y las de seguridad y salud en el trabajo, además de otras reformas como la Política Económica y Monetaria y la Cooperación en Política Exterior.

Esto supuso que durante el ejercicio de la primera Presidencia española del Consejo en 1989 se adoptara la Directiva Marco para la Mejora de las Condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo, que posteriormente y en los años inmediatos se desarrollaría mediante un conjunto prácticamente completo de directivas específicas con disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo.

Toda esta actividad legislativa ha dado lugar posteriormente a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y a su desarrollo reglamentario, así como a unas nuevas maneras de acometer la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Al mismo tiempo se desarrollaron Programas de Acción Comunitarios específicos para impulsar el mejor cumplimiento de las obligaciones empresariales en esta materia, en particular las pequeñas y medianas empresas, principalmente a través de una cultura preventiva y la difusión de las mejores prácticas y soluciones.

Fruto de estos Programas ha sido la adopción del año Europeo de la Seguridad y la Salud en el Trabajo 1992-1993 y la creación de la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo con sede en Bilbao, con la constitución de la Red Europea de Seguridad y Salud en el trabajo, que tan importantes frutos está dando en el terreno de la información sobre toda información útil en estas materias, así como el Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo (SLIC), foro cada vez más trascendente que sirve de intercambio de experiencias y criterios al mismo tiempo que de ámbito de cooperación y propuestas para la mejora del rol de las inspecciones de trabajo en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo y el Comité Científico para la Adopción de Valores Límite de Exposición (SCOEL) que examina el estado de los conocimientos para el establecimiento de directrices comunitarias relativas a la exposición laboral a agentes químicos.

LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES (1995)

Aunque ciertamente fue costosa la aparición, por fin con el máximo rango de la jerarquía legislativa, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha supuesto el inicio de una nueva época en la seguridad y la salud en el trabajo, con un nuevo enfoque que supone un ambicioso y necesario avance sobre la situación a la que se había llegado, que no podía dar más de sí.

Esta nueva Ley de 1995 y el Reglamento de los Servicios de Prevención de 1997, más los demás reglamentos específicos, unidos a la nueva Ley Ordenadora de la Inspección de Trabajo y a la nueva Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, sin olvidar el nuevo Código Penal, dotan al panorama nacional de una nueva perspectiva y más elementos con los que se va a poder avanzar en la mejora de las condiciones de trabajo con el fin de reducir las altas cotas de siniestralidad laboral.

La aplicación paulatina pero insistente de este nuevo corpus legislativo implican en primer lugar la primacía del enfoque y de las medidas esencialmente preventivas, lo que a su vez exige la observación de estos principios y objetivo en las etapas de diseño, proyecto y toma de decisiones del proceso y organización productivos. Esto trae como consecuencia que la prevención de riesgos laborales se sustente esencialmente en la gestión empresarial, donde deben converger los objetivos preventivos junto con los medioambientales y los de calidad y competitividad empresarial.

Al mismo tiempo se ha producido la aparición de unos nuevos profesionales, los preventivistas, que sin duda contribuirán decisivamente con su consolidación a la mejora de las condiciones de trabajo.

Al lado de la intensa labor legislativa, debida en parte a la misma labor legisladora a nivel comunitario de la Unión Europea, conviene destacar las actuaciones de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que vienen dedicando una buena cuota de su actividad a la prevención a través de los Planes Generales anuales para el desarrollo de actividades preventivas, la labor de las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención ajenos, las entidades auditoras del sistema de prevención de las empresas y las entidades formativas en materia de prevención, que sin duda contribuyen a una mayor y mejor disponibilidad de medios para atajar la siniestralidad laboral.

Las Administraciones públicas competentes, tanto a nivel del Estado como de las Comunidades Autónomas, conscientes de la complejidad de la nueva situación y la envergadura de las medidas necesarias para controlar y reducir la alta siniestralidad laboral, compatibilizándola con la supervivencia y desarrollo de las empresas, en particular, las PYME, han desarrollado Planes de Acción para encauzar y potenciar los esfuerzos que se realizan, ayudando a los sectores más necesitados para alcanzar las mejores soluciones.

En particular hay que destacar la creación de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales que fundamentalmente se encarga de promover y subvencionar proyectos relacionados con la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

Todo ello pasa por el refuerzo de los propios medios como son los de la Inspección de Trabajo y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Esta última, como órgano consultivo y de participación institucio-

nal en la que están representadas las diferentes Administraciones a nivel del Estado (laboral, sanitaria, industrial, etc.), las Administraciones autonómicas y las Organizaciones Empresariales y Sindicales, con una actividad creciente a través de sus Grupos de Trabajo con el apoyo técnico y organizativo del Instituto Nacional.

EL MOMENTO ACTUAL Y EL FUTURO INMEDIATO (2002)

El momento actual se caracteriza por una parte por la de ser una época profundamente cambiante y dinámica, inmersa en un proceso de globalización y de transformación de las relaciones laborales y económicas, con nuevas formas de trabajo y nuevas tecnologías.

En el terreno de la prevención se observa una mayor toma de conciencia sobre la gravedad de los datos de la siniestralidad y la necesidad de reducir drásticamente los resultados que arrojan las estadísticas.

En los últimos años, se ha analizado la situación en España a la luz de los datos estadísticos y de la experiencia que empieza a acumularse por la aplicación de la nueva Normativa de Prevención de Riesgos Laborales. Principal fruto de esta reflexión está en el llamado Informe Durán que el gobierno ha tomado como referencia para acometer las acciones necesarias para mejorar la situación, pasando por una mejor aplicación de la legislación, su revisión y mejora, así como una mejor gestión de todos los recursos disponibles. Así se ha abierto una Mesa de Diálogo Social específica con los interlocutores sociales, a la que se ha asociado a las Comunidades Autónomas en virtud de sus competencias en el ámbito de la ejecución de la normativa, que en breve dará sus frutos en forma de acuerdo.

Por otra parte, en el ejercicio de la última Presidencia española del Consejo de la Unión Europea durante el primer semestre de 2002, se ha culminado un ejercicio semejante de reflexión sobre la situación de la seguridad y la salud en la Unión Europea, en un mundo cambiante y ante la perspectiva de la ampliación a nuevos Estados, adoptándose una Nueva Estrategia Comunitaria de Seguridad y Salud en el Trabajo (2002-2006).

Esta nueva estrategia expresa la necesidad de revisar la legislación existente para actualizarla y simplificarla para hacerla mejor aplicable, así como de insistir en la implantación de una cultura de la prevención implicando a todos los agentes de la sociedad y extendiéndola a todos los ámbitos. Se insiste en la integración y convergencia de esta política con las demás de empleo, educación, igualdad de trato, etc., con el fin de obtener los mejores resultados en todos esos ámbitos, mejorando la competitividad y el bienestar social.

En el plano nacional es importante mantener y potenciar el Instituto Nacional como lugar de encuentro de todos los intereses y ámbitos de actuación a nivel nacional y como referencia de actuación y enlace internacional, así como impulsor de la cultura preventiva y del análisis y estudio de las condiciones de trabajo y la investigación aplicada al respecto.