

GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS PROFESIONALES

EDUARDO GONZÁLEZ BIEDMA

Catedrático de Derecho del Trabajo y Seguridad Social
Universidad de Sevilla

EXTRACTO

Palabras clave: Prevención de riesgos, Comunidad Autónoma Andalucía, participación institucional, órganos

El Estatuto de autonomía andaluz de 1981 no contenía alusiones explícitas a la ejecución de competencias en materia de prevención de riesgos laborales, las cuales se subsumían dentro de la legislación laboral. En 1983 se hizo un moderado traspaso competencial. Sin embargo, las competencias de Andalucía han sido adquiridas por la “llamada” de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La Comunidad andaluza ha dictado normas de participación institucional, creando el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, los Centros de Prevención de Riesgos Laborales, el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y la Comisión Consultiva Tripartita en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía. La planificación de la acción preventiva de la Administración autonómica se centra en la actualidad en la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022.

ABSTRACT

Key words: Risk prevention, Autonomous Community of Andalusia, institutional participation, bodies

The Andalusian Statute of Autonomy of 1981 did not contain explicit allusions to the execution of competences in the prevention of occupational hazards, which were subsumed within the labor legislation. In 1983 a moderate transfer of competence was made. However, the competences of Andalusia have been acquired by the “call” of the Law of Prevention of Occupational Risks. The Andalusian community has issued rules for institutional participation, creating the Andalusian Council for the Prevention of Occupational Risks, the Centers for the Prevention of Occupational Risks, the Andalusian Institute for the Prevention of Occupational Risks and the Tripartite Advisory Commission on Labor Inspection and Social Security of Andalusia. The planning of the preventive action of the Autonomous Administration is currently focused on the Andalusian Strategy for Safety and Health at Work 2017-2022.

ÍNDICE

1. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES
2. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA PREVENTIVA
3. LA ASUNCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA PREVENTIVA POR PARTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA
 - 3.1. Normas sobre participación institucional y planificación de acciones preventivas
 - 3.2. Normas sobre control administrativo
4. LA “ESTRATEGIA ANDALUZA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2017-2022”
5. VALORACIÓN

1. LOS ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La primitiva Ordenanza de Seguridad e Higiene en el trabajo de 1971 ya establecía un incipiente y relativamente sólido sistema administrativo para la prevención de riesgos laborales. La misma tenía una estructura que, resumidamente, puede expresarse así:

- El Ministerio de Trabajo tenía las máximas competencias en materia de seguridad e higiene que, a nivel periférico, hacía reposar sus atribuciones en los Delegados de Trabajo.
- En cada Delegación de Trabajo se establecía un “Consejo Provincial de Seguridad e Higiene del Trabajo, para “estimular y coordinar las iniciativas y actuaciones” de los organismos, empresas, y personas relacionadas con tales materiales.

A estos Consejos correspondía un buen número de funciones, si bien expresadas en términos genéricos: el estudio de los problemas planteados por empresarios y trabajadores, examinar los contenidos y memorias de los comités de seguridad e higiene servicios médicos, o vigilantes de seguridad. Igualmente estos Consejos se venían encargando, entre otras cuestiones, de la planificación, formación, y emisión de informes.

Aparte de todo ello se establecían los denominados Consejos Territoriales de Higiene y Seguridad, constituidos por el Ministerio de Trabajo “en las ramas profesionales que así lo requieran”.

Se trataba, por lo tanto de una estructura bastante sencilla, sustentada sobre los Delegados de Trabajo que, a través de los Consejos Provinciales correspondientes desarrollaban las actividades propias en materia de seguridad e higiene en el trabajo, en colaboración con los distintos agentes en materia preventiva, como los servicios médicos de empresa o vigilantes de seguridad.

Este panorama permaneció con muy pocas reformas hasta 1995, con la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Hay que recordar, a este respecto, que la Constitución hace sólo alguna referencia aislada susceptible de vinculación con la prevención de riesgos laborales lo que, en cierto modo, privaba de especial urgencia cualquier modificación, tanto de fondo como en el aspecto orgánico o de intervención administrativa.

¿Impactó la Constitución en el reparto competencial de la materia? ¿Hacia precisa la intervención de las Comunidades Autónomas en la legislación o ejecución de políticas preventivas? La Carta Magna no regulaba el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA -arts. 148 y 149- con una mención explícita a la prevención de riesgos laborales. No obstante, ello no significa que no les afecte. La materia preventiva debe integrarse en el ámbito más amplio de la “legislación laboral”, siendo por lo tanto la normativa correspondiente de exclusiva competencia estatal (art. 149.1.7ª). En consecuencia, la legislación sobre prevención sería, en tanto que legislación laboral, competencia exclusiva del Estado, incluso a nivel reglamentario, y la ejecución sería parte de la competencia de las Comunidades autónomas.

2. EL IMPACTO DE LA CONSTITUCIÓN SOBRE EL REPARTO COMPETENCIAL EN MATERIA PREVENTIVA

Como se acaba de anticipar, la aprobación de la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, bastante lejana en el tiempo respecto de la antigua Ordenanza de 1971, estableció un sistema administrativo de gestión más activo o, cuando menos, más intenso y complejo. Y, como no podía ser de otro modo, el diseño administrativo y de gestión de la actividad preventiva, sí que tenía en cuenta la presencia de las Comunidades Autónomas; y ello, con independencia de que existieran en ese momento menciones especiales en los Estatutos de Autonomía al respecto.

En el caso de Andalucía, no fue ésta una materia de interés en un principio. De hecho, el Estatuto de Autonomía de Andalucía originario (L.O. 6/1981 de 30 de diciembre) no contenía ninguna alusión específica en esta materia. No parecía que, al menos de modo expreso, este tema concitara un interés especial. No se podían considerar excluidas de plano competencias ejecutivas a este respecto, en tanto que se consideraban englobadas dentro de la genérica competencia de ejecución de la normativa laboral del Estado reconocida en el art. 17.2 del primitivo Estatuto autonómico. Pero, en todo caso, se trataba de un reconocimiento ciertamente escueto y que no incluía ninguna mención específica a ninguna materia relativa a la ejecución de políticas o actividades sobre riesgos laborales¹, pero que tampoco

¹ Art. 17 LO 6/1981 de 30 de diciembre: Corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: (...) 2. Laboral,

obstaculizaba que se asumieran o traspasaran competencias a la Comunidad Autónoma.

Volviendo al examen de la LPRL, destaquemos que, ya en su art. 5, bajo el epígrafe de “Objetivos de la política” (en materia de prevención de riesgos laborales), se indica que La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de lo previsto en el mencionado artículo. Alusión explícita ésta a las CCAA que no nos debe pasar inadvertida.

Tampoco puede ser ignorado su art. 7, que bajo el epígrafe de “Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral”, que invoca las funciones de “(...) *promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales*”. A continuación, desglosa las distintas atribuciones al respecto, pero en términos igualmente genéricos².

Situándonos en los distintos órganos que se crean o mencionan en esta ley, comencemos por el que parece el más relevante de todos: la “Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo”. Regulada ésta por el art. 13 LPRL, nace como “órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo”. Nótese que se hace consideración explícita en la misma a las Comunidades Autónomas.

con las facultades y servicios propios de la Administración respecto de las relaciones laborales, sin perjuicio de la alta inspección del Estado y de lo establecido en el artículo 149, 1, 2, de la Constitución.

² Art. 7 LPR: 1. En cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y sancionarán las infracciones a dicha normativa, en los siguientes términos: a) Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley. b) Velando por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control. c) Sancionando el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en el capítulo VII de la misma.

En concreto, dispone el aptdo. 2 de este precepto esta composición de la propia Comisión:

“La Comisión estará integrada por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado y, paritariamente con todos los anteriores, por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas”.

Este órgano de coordinación, de asesoramiento y de participación institucional conoce y es lugar de coordinación de las acciones desarrolladas por las distintas administraciones implicadas en la gestión de las materias preventivas.

- Mencionemos a continuación al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (art. 8). De orientación básicamente técnica y formativa en el más amplio sentido del término, se establece en su regulación que, para el ejercicio de sus funciones *“(...) establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas”*, propósito que reitera en su apartado 1b) cuando dispone que actuará con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia, así como en los apartados d) y e) y 2³, siempre invocando la colaboración con los órganos técnicos autonómicos, cuya existencia se presume o, al menos se prevé.
- Merece también atención la alusión a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (art. 9). En el relato de sus funciones sobre prevención, vuelven a ser invocadas las Comunidades Autónomas, por cuanto que en su pº 2 se dispone que *“Las Administraciones General del Estado y de las comunidades autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia,*

³ Art.8 LPRL: 1. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas. Para ello establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia. El Instituto, en cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones: (...) d) Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas. e) Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo regulada en el artículo 13 de esta Ley, con la colaboración, en su caso, de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia. 2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el marco de sus funciones, velará por la coordinación, apoyará el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomentará y prestará apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas.

las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo". Igualmente, el aptdo. 2 dispone que se establezca la cooperación con las Comunidades Autónomas en materia de colaboración pericial.

Pero esta vinculación de la Inspección de Trabajo con las CCAA no sólo se dispone en la LPRL sino que, como resulta sabido, se realza en la propia Ley de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, ley 23/2015, ordenadora del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social⁴.

- Es destacable también que el art. 53 LRPL, bajo el título de “suspensión o cierre del centro de trabajo”, asigna tal competencia -de incuestionable gravedad- no sólo al Gobierno de la Nación, sino “en su caso”, a los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas.
- Debe asimismo mencionarse lo dispuesto en la D.A. Duodécima, sobre Participación institucional en las Comunidades Autónomas. Se ordena en ese sentido que tal participación institucional se lleve a cabo de acuerdo con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral.
- Por último, también debe citarse la facultad de “Asesoramiento técnico a las empresas de hasta veinticinco trabajadores”, que la DA decimosexta arroga al Ministerio y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, pero “(...) en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales”.

Como deja ver esta Ley, ya en ese momento las CCAA habían ido adquiriendo un buen conjunto de competencias en materia de prevención de riesgos laborales, también en Andalucía.

De esa nueva realidad da fe, aunque no sin cierta timidez, el nuevo Estatuto de Autonomía Andaluz, LO 2/2007 de 19 de marzo, que ya sí hace menciones a la materia preventiva.

En primer lugar citemos a su art. 37.1.10º, que integra, dentro de los “Principios rectores de las Políticas Públicas”, la prevención de los riesgos laborales.⁵

⁴ Art.25 LPRL: “3. Las Comunidades Autónomas participarán asimismo en la dirección del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social a través del Consejo Rector del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social”.

⁵ Art. 37 LPRL: “1. Los poderes de la Comunidad Autónoma orientarán sus políticas públicas a garantizar y asegurar el ejercicio de los derechos reconocidos en el Capítulo anterior y alcanzar los objetivos básicos establecidos en el artículo 10, mediante la aplicación efectiva de los

El artículo 55.2 del Estatuto de Autonomía, por su parte, alude a la competencia de la Comunidad en “la ordenación y la ejecución de las medidas destinadas a preservar, proteger y promover la salud laboral”.

Con todo, el texto más explícito en esta materia es el art. 63.4º del propio Estatuto Autonómico, que indica que corresponden a la Comunidad Autónoma, en el marco de la legislación del Estado, las competencias ejecutivas en materia de empleo y relaciones laborales, que incluyen en todo caso:

“4.º La Prevención de Riesgos Laborales y la Seguridad en el Trabajo.”

Más allá de tal mención, el art. 171 del citado Estatuto se refiere expresamente a la “*seguridad y salud laboral*”, que encomendaba a la Administración autonómica la función de garantizar la seguridad y salud laboral de los trabajadores, para lo cual “diseñará instrumentos precisos de control y reducción de la siniestralidad laboral, así como mecanismos de inspección y prevención de los riesgos laborales”. Añade además, en su pº 2 que “La Comunidad Autónoma se dotará de instrumentos propios para la lucha contra la siniestralidad laboral”.

Igualmente, el art. 173 de la citada norma, proclama que la Comunidad Andaluza tendrá una política propia de relaciones laborales, que incluirá, en todo caso, las políticas de prevención de riesgos laborales y protección de la seguridad y salud laboral.

El Estatuto de Autonomía, por lo demás, no ahorra menciones a la salud laboral, mostrando así el interés y grado de prioridad que se daba en el mismo a la salud laboral y prevención de riesgos laborales⁶.

3. LA ASUNCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA PREVENTIVA POR PARTE DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA ANDALUZA

Es claro pues, que el Estado autonómico abrió definitivamente la puerta a que las políticas en materia de prevención de riesgos laborales y salud laboral fueran ejecutadas por las Comunidades Autónomas.

Ciertamente, desde la perspectiva del Estado Autonómico, este ejercicio competencial se trata de simple ejecución de competencias en aplicación de

siguientes principios rectores: (...) 10º El empleo de calidad, la prevención de los riesgos laborales y la promoción en el trabajo”.

⁶ Art. 10 LO 2/2007, de 19 de marzo: Objetivos básicos de la Comunidad Autónoma. 1.º La consecución del pleno empleo estable y de calidad en todos los sectores de la producción, con singular incidencia en la salvaguarda de la seguridad y salud laboral, la conciliación de la vida familiar y laboral y la especial garantía de puestos de trabajo para las mujeres y las jóvenes generaciones de andaluces.

una normativa (la preventiva) de competencia y diseño estatal, lo cual, lejos de sorprender, representa el estándar de relación entre Estado-Comunidades Autónomas en las materias en las que aquél tiene las facultades normativas.

Andalucía ha hecho uso de esta competencia y ha creado instituciones que han abordado estas cuestiones eficientemente, al tiempo que han adoptado políticas específicas al respecto.

Debe hacerse notar que estas instituciones y órganos que se van a citar apenas se amparan en la figura del “traspaso de competencias” con la correspondiente arrogación finalista de fondos y la normativa estatal correspondiente sobre cesión competencial, tratándose de intervenciones realizadas al amparo de los llamados de la propia normativa estatal; en general de la LPRL, así como de algunos reglamentos de desarrollo.

Es cierto que tales transferencias han existido, pero han sido escasas, pues escasa era también la estructura organizativa y administrativa con la que contaba el Estado en materia preventiva al momento de construcción del estado autonómico.

En efecto, cuando en 1982 se acuerdan las primeras transferencias de competencias del Estado a la Comunidad Andaluza (Real Decreto 4042/1982 de 29 de Diciembre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Junta de Andalucía en materia de trabajo; B.O.E. de 3 de Febrero de 1983), las competencias que se transfieren “*En materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo*” son apenas simbólicas:

- 2.1. La fiscalización, a través de la Inspección de Trabajo, de la prevención de accidentes y de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- 2.2. Dictar los acuerdos sobre declaración de trabajos tóxicos, peligrosos, excepcionalmente penosos y otros de naturaleza análoga y cuantas resoluciones se relacionen con esta materia.
- 2.3 La recepción de los partes de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Aunque sólo algo más tarde, el 2 de noviembre de 1983, se consumó la cesión de los Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad Social e Higiene en el Trabajo, lo que se hizo por medio del R.D. 3139/1983, de 2 de noviembre “*sobre valoración definitiva y ampliación de medios adscritos a los servicios traspasados a la Junta de Andalucía en materia de Gabinetes Técnicos Provinciales del Instituto Nacional de Seguridad Social e Higiene en el Trabajo*” (BOJA 10 de enero de 1984)

Las asunciones de competencias de mayor calado se han realizado, pues, al amparo, sobre todo, de las menciones de la propia LPRL, y no de decretos específicos de transferencias competenciales. Así, habría que afirmar, como

Cardenal Carro⁷ ha sugerido, que estamos realmente ante “llamadas legales” a la actuación normativa autonómica que se despliegan en la legislación preventiva de carácter estatal, particularmente a partir de la LPRL, que hacen al margen transferencia competencial alguna.

Esta “llamada” es particularmente intensa, además, en algún reglamento de desarrollo de esta ley, como es el caso del Reglamento de los Servicios de Prevención. En el mismo se invoca de modo reiterado a las Comunidades Autónomas, citándolas como autoridades competentes para acreditar servicios (art. 24) y en relación a otras muchas funciones y actuaciones, sea en su calidad de titulares de órganos técnicos en materia preventiva (art. 14), o de autoras de guías técnicas para evaluaciones de riesgos (art. 5), entre otras muchas actuaciones.

De los ámbitos de la intervención de la Comunidad Andaluza se pueden destacar dos grupos fundamentales: el primero iría referido a las normas sobre mantenimiento de órganos orientados a la participación de los agentes sociales así como a la planificación de acciones preventivas; éstas son las más abundantes. El segundo agruparía las normas relativas al control administrativo, en particular en relación a los servicios de prevención ajenos (autorización y control)⁸.

3.1. Normas sobre participación institucional y planificación de acciones preventivas

Dentro del primer grupo -órganos sobre participación institucional y planificación de acciones preventivas-, citemos los siguientes:

- Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales:

El Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales se define a sí mismo como un “órgano de participación en materia de seguridad e higiene y salud de los trabajadores adscrito a la Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo desde el que se orientan, impulsan y coordinan las actuaciones en materia de Prevención de Riesgos Laborales que posibiliten la mejora de las condiciones de trabajo y disminuya la siniestralidad laboral en la Comunidad Autónoma andaluza”.

⁷ Cardenal Carro, M. “La normativa elaborada por las Administraciones Públicas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”, *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, Vol. V, BIB 1999\2066, pp. 1-3.

⁸ En este trabajo se va a aludir únicamente a las normas, acuerdos e instituciones que se han considerado de mayor relieve a los efectos del propósito del mismo. Una lista exhaustiva de las mismas puede hallarse en este enlace de la propia Junta de Andalucía: <https://www.juntadeandalucia.es/organismos/empleoformacionytrabajoautonomo/areas/seguridad-salud/informacion/paginas/normativa-seguridad-laboral.html>

Destaquemos la fecha de su creación, que fue el año 1997, antes, por cierto, del nuevo Estatuto de Autonomía de 2007. Se hace notar esta circunstancia, pues se trata de una fecha posterior a la LPRL de 1995. De hecho, afirma crearse a partir de la mención del art. 12 de la LPRL⁹, referido a la participación de empresarios y trabajadores. Precisamente, la alusión de tal precepto a que los empresarios y los trabajadores, a través de sus organizaciones más representativas, debían participar en la gestión de la protección de la seguridad y salud de los trabajadores planificada por las administraciones públicas “en los distintos niveles territoriales” sirvió de pauta para la creación de este Consejo.

Fue el Pacto por el Empleo y Desarrollo Económico de Andalucía, suscrito sólo unos meses antes -en abril de 1997- el hecho determinante de este Real Decreto. En este pacto se prefigura tal Consejo autonómico como el órgano idóneo desde el que “(...) *se impulsarán y llevarán a cabo de manera consensuada un programa de acciones específicas en materia de formación, información, divulgación y sensibilización, especialmente dirigidas a las PYMES y sus trabajadores, por ser este tipo de empresa el predominante en Andalucía y el que más apoyo requiere para una mejor implantación de las políticas de seguridad y salud en el trabajo*”.

Sus funciones incluyen las de participar en el establecimiento de la planificación anual de actividades de los Centros de Prevención de Riesgos Laborales, coordinar las distintas acciones que desarrollan las partes firmantes del Pacto por el Empleo y el Desarrollo Económico de Andalucía en esta materia y, en definitiva, asumir todas las competencias previstas para los órganos tripartitos y de participación institucional autonómicos a que se refiere a la Disposición Adicional V de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Su composición es tripartita, por cuanto que, bajo la presidencia de la Consejera de Empleo, se constituye por representantes de la Administración andaluza, de los sindicatos más representativos y de las organizaciones sindicales más representativas a nivel de la comunidad autónoma, cada uno de estos estamentos con 8 miembros. Funciona tanto a nivel autonómico estrictamente como territorial. Esto es, tiene representación en cada una de las provincias andaluzas.

- Centros de Prevención de Riesgos Laborales

En segundo lugar, deben mencionarse estos Centros preventivos, diseñados a nivel territorial -existe uno por provincia- y que se crearon por la Orden de la

⁹ Art. 12 LPRL. Participación de empresarios y trabajadores. La participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo es principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales.

Consejería de Empleo de 30 de junio de 2003 (BOJA de 25 de agosto), como sucesores de los Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Al igual que en el caso anterior, la norma invoca como causa última de creación de estos centros el art. 7 de la LPRL, que como sabemos alude a la genérica función de promoción en materia preventiva que compete a las Administraciones públicas en materia laboral, en general.

Estos centros tienen la doble cualidad de ser la estructura organizativa de la actividad preventiva para los propios empleados públicos de la Junta de Andalucía, y funcionar a su vez como órgano técnico de la Autoridad Laboral. De hecho, en su estructura se incardina, como unidad organizativa específica, el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales para el personal al servicio de la Administración de la Junta de Andalucía, creados por el Decreto 117/2000, de 11 de abril.

- Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales

En tercer lugar, debe mencionarse este Instituto. Bajo la forma jurídica de “agencia administrativa”, este Instituto se orienta al “fomento de la cultura preventiva y la mejora de las condiciones de trabajo”.

El Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales fue constituido en 2006, también en el marco de diálogo con los agentes sociales. Nótese que también fue establecido antes del nuevo Estatuto de Autonomía.

Su finalidad es igualmente de carácter formativo y científico, orientado al estudio y reducción de la siniestralidad laboral y las enfermedades profesionales

- Comisión Consultiva Tripartita en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Andalucía

Por Decreto de 48/2009 de 3 de marzo (BOJA de 18 de marzo) se creó esta Comisión.

Nótese que estamos ante una mera Comisión Consultiva, pero aun así resulta influyente, porque es capaz de “a) Formular propuestas de estrategias para la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial de Andalucía” (art. 3.a) así como de “d) Conocer sobre la ejecución de las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

No se trata en ninguno de los casos de competencias decisivas pero, dado el carácter propio de la Inspección de Trabajo y los distintos factores y agentes que inciden en su planificación y prioridades, se trata de un alto nivel de influencia sobre la misma. Tal influencia permite, en la medida necesaria, incluir entre sus prioridades la de las actuaciones precisas en el ámbito de la prevención de riesgos laborales y siniestralidad laboral.

Previamente, y sobre esta misma materia, habría que citar la Orden de 18 de octubre de 2000, de la Consejería de Empleo y Desarrollo Tecnológico, por la que se publica el texto del Acuerdo Bilateral suscrito entre la Administración Andaluza y la Administración General del Estado, regulador de la Comisión Territorial en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en Andalucía.

3.2. Normas sobre control administrativo en materia de prevención

En este apartado merece ser citada la Orden de Junta de Andalucía de 8 de marzo de 1999 (BOJA de 30 de marzo) por la que se crea el Registro Andaluz de Servicios de Prevención y Personas o Entidades autorizadas para efectuar auditorías o evaluaciones de los sistemas de prevención.

Se crea este Registro -que en la práctica significa un mecanismo de autorización y control- por cuanto que el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, establecen como función propia de la Administración Laboral Autónoma la acreditación de las entidades especializadas que pretendan actuar como servicios de prevención, así como la autorización a personas físicas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría o evaluación de los sistemas de prevención, e igualmente, el artículo 28 del citado Reglamento dispone la competencia de la Administración Autónoma para la creación del oportuno Registro respecto de tales acreditaciones y autorizaciones, como instrumento informatizado de organización y planificación de las competencias asignadas en esta materia, adscrito a la Dirección General de Trabajo y Seguridad Social de la Consejería de Empleo.

4. LA “ESTRATEGIA ANDALUZA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO 2017-2022”

El producto más visible del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, actuando en conjunto con el Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, es la “Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2017-2022”.

No es, desde luego, el primer plan estratégico en materia de Prevención, toda vez que tiene dos precedentes: el Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía 2003- 2008 y la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo 2010-2014.

Se inició a trabajar en el mismo por la Administración y por los Agentes sociales en 2016, a partir del resultado del plan que lo precedía.

La vigente “Estrategia” parte de un análisis de la situación de la prevención de riesgos laborales en Andalucía, sobre cual se determinan las deficiencias, fortalezas y posibilidades de mejora. Se establecen objetivos y el conjunto de líneas de actuación.

Destaca en este informe un análisis bastante minucioso de la siniestralidad laboral, tanto en un sentido evolutivo como descriptivo. Igualmente, de otros muchos aspectos relativos con el estado actual de las medidas de prevención, como el tipo de servicios de prevención que se utiliza, recursos preventivos utilizados por las distintas empresas, realización de la actividad de vigilancia de salud, riesgos psicosociales o gestión.

Enfatiza este documento la escasa dimensión de la empresa en Andalucía, donde nada menos que el 98% es PYME. Hay que ser conscientes, así pues, de esta realidad y de la dificultad inherente al escaso tamaño de la empresa cuando se trata de cuestiones de prevención de riesgos laborales. Resulta más difícil y costoso en términos relativos contar con una estructura, formación y medios suficientes. Ello requiere una atención especial dado que la estructura administrativa y los requerimientos formales y materiales en materia preventiva parecen tener como contexto el de la pequeña o gran empresa, de modo que la adecuación a las PYMES -nuestra realidad más frecuente- exige de las administraciones una particular presencia, formación, promoción y, en general, facilitación y orientación en el desarrollo de las políticas preventivas para que estas sean reales y eficaces. Por otro lado, una política estricta en materia sancionadora se debe entender poco deseable en el ámbito de las PYME dado que, teniendo en general menos recursos para dedicar a estas tareas que una gran empresa, parece más adecuado que dedique los mismos a mejorar sus prácticas de prevención que a abonar sanciones o ensalzarse en disputas jurídicas con la administración.

No hay que dudar que este análisis está hecho con un alto rigor técnico, manejando todo tipo de datos estadísticos, cuadros y tablas de muy distinta naturaleza y, en definitiva, alcanzando unas conclusiones de gran valor y solidez.

Igualmente, los retos que constata el estudio son difíciles de contradecir:

- Necesidad de reducir de los accidentes de trabajo, que siguen en unas cifras altas, a pesar de que han experimentado una cierta mejora en los últimos años.
- Prestar atención a la seguridad vial, dado que un 13% de los accidentes laborales son *in itinere*.
- Igualmente, afrontar la problemática de los incidentes de carácter “músculo-esqueléticos”, que representan casi un tercio de los accidentes y un 60% enfermedades profesionales totales.
- La salud psicosocial, en tanto que las patologías no traumáticas de este carácter tienen ya un cierto volumen y una tendencia al alza, siendo necesario determinar en qué medida las causas laborales son determinantes de las mismas.
- La mejora de la prevención en materia de enfermedades profesionales.
- La necesidad de incidir en hábitos de vida saludables de los trabajadores.

Se constata igualmente como una necesidad de desarrollar la cultura preventiva, de mejorar el asesoramiento técnico en materia de prevención y de reforzar la vigilancia de la salud. Son éstos lugares comunes de todos los análisis sobre prevención de riesgos laborales.

El objetivo central de la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud para 2017-2022 tampoco discrepa -hay que admitirlo- del que nos es sobradamente familiar: Promover la mejora de la seguridad y salud los trabajadores en Andalucía. Éste queda plasmado en 4 objetivos generales que son I. Mejorar las condiciones de Seguridad y Salud Laboral de las personas trabajadoras en Andalucía. II. Mejorar la Gestión Preventiva en las empresas andaluzas. III. Mejorar la eficacia del Sistema de Seguridad y Salud en el trabajo en Andalucía. IV. Consolidar la Cultura Preventiva en la sociedad andaluza.

De nuevo, capítulos que no pueden menos que considerarse, habituales. Su desglose -que se hace con gran rigor en el Documento- en distintas líneas de actuación y de ejes son, de nuevo, puntos que pueden considerarse lugares comunes, cuando no permanentes, siempre que se abordan cuestiones preventivas.

Para conocer hasta dónde llega la apuesta de la Administración andaluza en llevar a cabo las líneas de actuación que constan en este proyecto es desde luego indicativo indagar cuál es el presupuesto asignado. El mismo consiste en la asignación de 2 distintos créditos presupuestarios, en torno a los cinco millones de euros cada uno por año. En definitiva, el programa quinquenal conllevaría una cantidad de unos 50 millones de euros en total, para todas las provincias andaluzas. Los receptores de estos créditos son, por partes casi iguales, el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales y la Dirección General de Relaciones Laborales y Seguridad y Salud Laboral. Lo que da a entender que son éstas las dos entidades que van a tener que abordar las funciones propuestas en la Estrategia Andaluza de Seguridad y Salud que parece ser el nervio central de las medidas preventivas para el periodo de 5 años que está a punto de expirar sin que, por cierto, en la legislatura presente se haya tratado de alterar o de actualizar al menos, a pesar del cambio de Gobierno y de titular de la Consejería de Empleo.

5. VALORACIÓN

No puede dudarse que la Comunidad Andaluza ha prestado una notable atención a la materia preventiva.

Desde un primer momento ha establecido a nivel autonómico los órganos participativos y de promoción hasta donde alcanzaba su marco competencial y los ha puesto en marcha de manera razonable.

Desde ese punto de vista, aunque todo es mejorable, naturalmente, el margen para desarrollar mejores políticas y mejorar la participación de los agentes sociales no es tan amplio.

Si bien el correcto desarrollo de las posibilidades normativas, y de la creación de instrumentos administrativos y de órganos de participación no significa que no puedan desarrollarse medidas más eficaces de cara a mejorar los ratios de siniestralidad y de reducción de enfermedades profesionales, sin embargo, ello no es fácil.

Pecaría por lo tanto de excesivo optimismo pensar que inversiones extraordinarias desde las administraciones pudiera tener un efecto fulminante e inmediato en la reducción de siniestralidad laboral. El esfuerzo hecho en materia preventiva en los últimos años -más bien, décadas- ha sido excepcional y muy laborioso. La Unión Europea, España, las Autonomías... han prestado esfuerzos y recursos de todo tipo, apoyando a empresas y trabajadores pero también imponiendo severas exigencias a la vez que desarrollando un aparato sancionador a veces incluso excesivamente gravoso: la casi generalización del “recargo de prestaciones” en caso de accidentes de trabajo y el establecimiento de responsabilidad civil extraordinaria -con frecuencia con derivadas de carácter penal- son muy graves, hasta el punto de que llegan a convertirse en no pocas ocasiones en losas fatales que muchas PYME no pueden superar fácilmente.

Por ello, no resulta fácil alcanzar “recetas mágicas” que puedan llevarnos a una desaparición de los accidentes, ni laborales ni en ninguna faceta de la vida. Sólo se puede reducir hasta el mínimo¹⁰, pero aun así, siempre habrá un espacio para el infortunio, o para la imprudencia, o para las costumbres viciadas o simplemente de búsqueda de todos -empresarios, pero también trabajadores- de obviar prácticas y conductas que, aunque sean más seguras, son también más ingratas de cumplir o más incómodas. Y tales barreras no pueden superarse con facilidad. Igualmente, sigue habiendo trabajos de una naturaleza particularmente arriesgada y que incluso medidas muy altas de prevención no pueden excluir de manera plena riesgos fatales.

¹⁰ Muchos investigadores hablan de “Tasa de Inevitabilidad” en la comisión de accidentes, que cifran en torno a 2 fallecidos por cada 100.000 trabajadores; es decir, que hay que asumir que, por más medidas que se tomen en cualquier ámbito de la vida, siempre hay lugar para el fallo fortuito, para la imprudencia y para el infortunio, partiendo de la imperfección humana simplemente. “Siempre se nos romperá un plato”, nos dicen, por más experto que sea el que los maneje y “en algún momento nos podemos tropezar en una escalera”, aunque la subamos a diario. Naturalmente, se trata de una máxima de experiencia hipótesis operativa, y no de una verdad científica que sea fácil de aislar numéricamente., pero que vale la pena tener en cuenta. Así, en 2018 se contaron 291 accidentes de trabajo mortales, lo que supuso menos de 2 fallecidos por cada 100.000 trabajadores. En todo caso, y pueda hablarse o no de “tasa de inevitabilidad” y cuál sea su número, el dato es alentador, sin perjuicio de que todo fallecimiento por causas laborales sea una tragedia y se pueda considerar como un fracaso e invite a la frustración. Véase <http://www.estadolibre.com/la-realidad-sobre-los-accidentes-laborales-en-espana/#:~:text=Sin%20duda%2C%20cualquier%20muerte%20es%20una%20tragedia%20y,con%20los%20datos%20actuales%20podemos%20estar%20razonablemente%20satisfechos.> Vid., también <https://opcionis.cl/blog/que-es-la-tasa-de-accidentalidad/>; entre otras muchas fuentes que se puedan encontrar en la Red.

Naturalmente, ello no significa que no pueda seguirse mejorando al respecto, y de hecho se hace, pero no sin dificultad.

Habría sólo que apuntar algunas posibles conclusiones o sugerencias a la vista de la experiencia almacenada en los últimos años:

- La participación institucional, tripartita, con patronales y sindicatos tienen una eficacia muy relativa a la hora de mejorar la prevención. No puede desdeñarse la participación institucional, que es por supuesto necesaria, sobre todo a la hora de poder compartir experiencias y resultados, y de formular propuestas de acción. Sin embargo, abundar en estos mecanismos, en nuevas reuniones, foros o estudios de manera reiterada, deja de tener la utilidad que se podría esperar de los mismos. Es fácil constatar que los resultados de los distintos estudios y de las nuevas conclusiones y propuestas tienden a replicarse y que ya no aportan conocimientos o ayudas relevantes, dado que es sabido y compartido el diagnóstico que una y otra vez se desprende de los mismos. Es mucho más interesante profundizar en las vías que tengan un impacto directo en mejorar los resultados en la disminución de los accidentes laborales y enfermedades profesionales.
- Igualmente, abundar en excesivas reclamaciones para los empresarios de carácter documental de todo género en materia preventiva, no lleva a muchas mejoras sustanciales de resultados: Planes, proyectos, actualizaciones de proyectos y de nuevos planes... son a veces percibidos como meros requisitos burocráticos, meras obligaciones documentales que tienen una incidencia muy relativa en la reducción de los índices de infortunios laborales, pero gravísimas consecuencias sancionadoras si se incumplen.
- Hay que apreciar que, con carácter general, el tamaño de la empresa es muy decisivo a la hora de afrontar exitosamente las políticas de prevención: mientras que las grandes y medianas prestan habitualmente una atención muy profesional a la prevención de riesgos y tienen masa crítica para aplicar grandes recursos a esta materia, no es ello tan frecuente en las pequeñas empresas. Este ámbito debe -como constatan los propios análisis del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales- el objetivo al que deben priorizarse las acciones de la Administración, más en una Comunidad como la andaluza, donde la proporción de PYME respecto del total de empresas es aún más acusadas que en el resto de la nación.
- Todo indica que la actuación de la Inspección de Trabajo es muy eficaz en materia preventiva. Quizás la más eficaz. Sin embargo, sería deseable que su actuación en materia de accidentes de trabajo fuese más sistemática, muy orientada a las PYME y sobre todo de manera preventiva, centrada sobre todo en informar y formar, y en formular advertencias y requerimientos, tras entrevistas con el empresario y sus técnicos. Es más frecuente hasta el momento que la visita de Inspección sólo se produzca tras accidentes

graves, y tengan una vertiente sobre todo sancionadora, y ello no es lo más deseable, por más que en muchos casos sea inexcusable tener que sancionar.

Se trata, en fin, de algunas reflexiones formuladas a la vista de la propia experiencia de la Comunidad Autónoma Andaluza en sus ya varias décadas de políticas y acciones orientadas a reducir la siniestralidad laboral y a mejorar la calidad de salud y trabajo de todos.