

## En PRL, Spain is [cada vez más] different

E. Castejón<sup>a</sup> y X. Crespan<sup>b</sup>

El celeberrimo eslogan que en los años sesenta el Ministerio de Información y Turismo utilizó como reclamo turístico sigue siendo aplicable a muy pocas cosas de nuestro país, que, afortunadamente, es cada vez más parecido al resto de los que llamamos desarrollados; pero hay una excepción notable: la siniestralidad laboral y las actividades encaminadas a reducirla, es decir, la prevención de riesgos laborales.

En efecto, hay un acuerdo unánime en que España es diferente en cuanto a siniestralidad, pues lidera con amplia ventaja la estadística europea de accidentes de trabajo<sup>1</sup>. Así lo reconoció, por ejemplo, el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en una reciente comparecencia ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales del Congreso de los Diputados<sup>2</sup>: «*Todavía estamos a la cabeza de Europa en siniestralidad laboral, con cifras máximas en relación con la Unión Europea*». Muy a menudo tan poco edificante liderazgo se atribuye al abundante recurso a la contratación temporal (más del doble que en el conjunto de la Unión Europea), a la subcontratación en cadena (sobre todo en la construcción) y a otras causas de menor entidad.

En cambio, suelen olvidarse otras diferencias importantes. Por ejemplo, que nuestro sistema de Seguridad Social es el que, en el conjunto de la Unión Europea, discrimina positivamente en mayor medida las contingencias profesionales con respecto a las comunes<sup>3</sup>, generando una sobredeclaración de la que AMAT se quejó, pública pero inútilmente, en su día<sup>4</sup>.

En sentido contrario, es decir, a la hora de producir subdeclaración, opera otra diferencia, a menudo olvidada: que en nuestro país la economía sumergida es una de las mayores de Europa (alrededor de un 22% del PIB parece escapar al control oficial<sup>5</sup>, frente a un 18% en promedio europeo y un 15% en Francia y Alemania), y que los trabajadores de la economía informal también se accidentan aunque, salvo en casos de extrema gravedad, sus accidentes, por razones obvias, no se declaran. Señalemos finalmente que la subdeclaración de las enfermedades profesionales es tan pública y notoria que no consideramos necesario recurrir a cifras o citas demostrativas que, por otra parte, son muy abundantes.

Quizá debido a esas y otras diferencias, nuestro país se ha aplicado para resolver el problema empleando fórmulas originales que han llegado a ignorar el espíritu, e incluso la letra, de la Directiva 89/391 (la Directiva Marco); y ello, nueva diferencia, ante la aparente indiferencia de la Comisión Europea, que en otros casos ha empleado a fondo los medios de que dispone para conseguir que los Estados Miembros respeten lo dispuesto en las directivas. Debe señalarse, sin embargo, que en una nota al pie de la página 10 del documento COM (2004) 62 final, del 5/2/2004 se indica que la Comisión tenía en esa fecha abiertos procedimientos de infracción por trasponer incorrectamente la Directiva Marco contra diversos Estados Miembros, entre ellos España.

Una de esas fórmulas originales se encuentra en la Ley de Prevención, en la que se ignoró la clara preferencia que la Directiva Marco da a la opción del empresario por la gestión de la prevención con medios propios: «(...) el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales de la empresa y/o del establecimiento», dice literalmente el artículo 7.1 de la Directiva Marco. El empresario deberá acudir a los recursos ajenos «si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes» dice el artículo 7.3.

La opción preferente de la Directiva Marco por la gestión con medios propios fue claramente explicitada por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia dictada contra los Países Bajos<sup>6</sup>: «*Procede recordar que el artículo 7, apartados 1 y 3 de la Directiva [Marco] establece claramente un orden de prioridad por lo que atañe a la organización de las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales en el seno de la empresa. Tan sólo cuando las competencias en la empresa sean insuficientes deberá recurrir el empresario a competencias ajenas a ésta*».

Y, como muy bien ha recordado recientemente un interesante artículo<sup>7</sup>: «*De acuerdo con esta jerarquización de opciones (...), la mayor parte de las normativas nacionales europeas han dado preferencia a la obligación de tener servicios internos en el seno de la empresa, otorgando a los servicios externos un carácter subsidiario o complementario*»,

a Ingeniero industrial  
b Inspector de trabajo

Correspondencia:  
emilioC@mtas.es

La Ley de Prevención, en cambio, sitúa las opciones gestión propia/gestión ajena en un claro plano de igualdad, al decir en su artículo 30 que «(...) el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad [la prevención], constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa». Se trata de una diferencia sustancial, pues en la práctica abre el camino al recurso generalizado a los servicios ajenos en sustitución de la gestión propia, incluso como forma exclusiva de organizar la prevención.

Otra diferencia importante fue la introducción de la auditoría, un requisito legal que ningún otro Estado Miembro de la Unión Europea había, ni ha, por ahora, incorporado a su ordenamiento jurídico. El hecho de que la auditoría se hiciese obligatoria para todas las empresas que, total o parcialmente, asumiesen la prevención con medios propios (con excepción de las microempresas de menos de seis trabajadores), ha tenido una consecuencia perfectamente previsible: el 51,4% de las empresas ha dejado en manos de uno de dichos servicios la totalidad de su acción preventiva<sup>8</sup>. La razón de este proceder no puede ser más obvia: es mucho más barato pagar un servicio de prevención ajeno que gestionar la prevención con medios propios y, además, tener que pagar la auditoría.

En un contexto tan propicio, los servicios de prevención ajenos han proliferado como las setas en un otoño lluvioso, alcanzando cifras de facturación que para el año 2004 se han estimado en unos 550 millones de euros<sup>9</sup>. Se ha creado, pues, un extenso mercado de servicios de prevención, mercado que, en términos generales, no existe en los restantes países de la Unión Europea, puesto que en ellos se transpuso la Directiva Marco prestando «más atención al objetivo que persigue la acción preventiva, que a la forma o medios para llevar a cabo la misma»<sup>7</sup>.

Bienvenidas hubieran sido las diferencias si los resultados, medidos en siniestralidad, hubieran sido positivos; pero el aumento de aquella en el período 1995-2001 puso de manifiesto justamente que, en lugar de progresar, retrocedíamos. La Ley 54/2003 vino a intentar enderezar las cosas recurriendo, una vez más, a una solución diferente.

La nueva piedra filosofal traída por la Ley 54/2003 es la integración de la prevención, un concepto anteriormente marginal que la nueva Ley convierte en central. Como dice el Preámbulo de la Ley: «Esta integración de la prevención (...) se enuncia ahora como la primera obligación de la empresa y como la primera actividad de asesoramiento y apoyo que debe facilitarle un servicio de prevención».

En cambio, la Directiva Marco sólo cita la integración una vez en el artículo 5.3, y para decir que el empresario: «Tras dicha evaluación [de riesgos], y en tanto sea necesario, las actividades de prevención así como los métodos de trabajo y de producción aplicados por el empresario deberán:

- garantizar un mayor nivel de protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores;

- integrarse en el conjunto de actividades de la empresa y/o del establecimiento y en todos los niveles jerárquicos».

Así pues, la integración de la prevención se llevará a cabo «en tanto sea necesario», de lo cual se deduce que el legislador europeo considera que la integración no siempre

será necesaria. ¿Por qué esta nueva diferencia?

Como acabamos de ver, la integración, según la Directiva Marco, se refiere por un lado a las actividades y por otro a los niveles jerárquicos de la empresa. El artículo 1 del Reglamento de los Servicios de Prevención lo describe detalladamente con toda claridad:

«La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en el conjunto de sus actividades y decisiones, tanto en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste, como en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma. La integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos y la asunción por éstos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten».

Como parece obvio, la necesidad de la integración a la que se refiere la Directiva será tanto mayor cuanto más complejas y peligrosas a priori sean las actividades que se desarrollen en la empresa y cuanto mayor sea el número de niveles jerárquicos.

Ahora bien, la mayoría de las empresas, en España y en cualquier otro país, son pequeñas. Y en las pequeñas empresas, donde el empresario es a menudo el único o casi el único directivo, es de todo punto innecesario que la prevención sea «tenida (...) en cuenta por todos los directivos» porque esos directivos simplemente no existen. Por otra parte, la mayor parte de las empresas se concentran actualmente en el sector servicios, donde las actividades son de baja peligrosidad relativa, si se exceptúa el transporte. De ahí que la directiva no considere necesario universalizar la obligación de la integración y la reserve para aquellos casos en que sea *necesaria*.

Ello es particularmente aplicable al caso español, donde el 87,7% de las empresas no agrarias con *asalariados* tiene menos de diez trabajadores y el 73,3% del conjunto de dichas empresas tiene su actividad en el sector servicios<sup>10</sup>. En cambio, nuestra legislación sacraliza la integración como la primera obligación preventiva del empresario: sin excepciones.

Ante tantas *diferencias* es lógico preguntarse cuáles deben ser sus razones, unas razones que nunca han sido explicadas, pero que sin duda deben existir. Quizá sería interesante que tales razones fueran hechas públicas pero, en cualquier caso, y a la vista de lo magro de los resultados obtenidos por el alud de legislación preventiva promulgada a partir de 1995, quizá fuera oportuno considerar la posibilidad de dejar de ser diferentes en nuestro modelo nacional de organización de la prevención y adoptar las soluciones que en otros lugares ya se ha demostrado que producen resultados positivos.

A lo mejor así conseguiríamos dejar de ser diferentes en lo tocante a siniestralidad, cosa que, sin duda, agradecería la salud de los trabajadores españoles. Y la mayoría de los empresarios, que podrían conseguir mejores resultados con gastos muchos menores, también.

## BIBLIOGRAFÍA

1. EUROSTAT. European social statistics. Accidents at work and work-related health problems. Data 1994-2000. Luxembourg: EU Publications Office. 2002.
2. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 203, 2005.
3. INSHT Final report of the Comparison of the National accident at work declaration systems (Informe elaborado por el INSHT para Eurostat). Disponible en:  
[http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kfecAJJRmmGGcVU-2P-RHWGd9ITNgEzRmuOGf\\_g5eUsgFZVVSfTI0PV0YggS\\_Ud/INHST%20final%20report.pdf](http://forum.europa.eu.int/irc/Download/kfecAJJRmmGGcVU-2P-RHWGd9ITNgEzRmuOGf_g5eUsgFZVVSfTI0PV0YggS_Ud/INHST%20final%20report.pdf)
4. AMAT. Informe de siniestralidad laboral. Propuestas para su reducción. Madrid: AMAT, 2001.
5. Schneider, F. Size and Measurement of Informal Economy in 110 countries around the World. World Bank Working Paper, 2002. Disponible en:  
[http://ru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal\\_economy.pdf](http://ru.worldbank.org/Documents/PapersLinks/informal_economy.pdf)
6. <http://curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es&Submit=Buscar&docrequire=alldocs&numaff=C441%2F01&datefs=&datefe=&nomusuel=&domaine=&mots=&resmax=100>
7. Valenzuela de Quinta, E. Modelos de organización de la actividad preventiva en Europa. La mutua, revista técnica de salud laboral y prevención. 2004;11: 87-99.
8. Almodóvar A. (coordinadora), Nogareda C, Fraile A. et al. Informe de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. Madrid: INSHT, 2004.
9. Informe DBK, citado en Expansión del 24/2/2004.
10. Directorio Central de empresas del INE. 2004. Disponible en:  
[http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS\\_PATH=/inebase/temas/t37/p201/a2004/l0/&FILE\\_AXIS=01001.px&CGI\\_DEFAULT=/inebase/temas/cgi.opt&COMANDO=SELECCION&CGI\\_URL=/inebase/cgi/](http://www.ine.es/inebase/cgi/axi?AXIS_PATH=/inebase/temas/t37/p201/a2004/l0/&FILE_AXIS=01001.px&CGI_DEFAULT=/inebase/temas/cgi.opt&COMANDO=SELECCION&CGI_URL=/inebase/cgi/)