

3. RESEÑA DE LEGISLACIÓN	
<i>Legislación básica sobre prevención de Riesgos Laborales</i>	297
4. INFORMES Y DOCUMENTOS	
<i>Plan de prevención de riesgos laborales en Andalucía</i>	305
<i>Evolución de la siniestralidad en el período comprendido entre 1994 y 1998.</i>	321
5. BIBLIOGRAFÍA	
<i>Bibliografía básica sobre prevención de riesgos laborales</i>	333

PRESENTACIÓN

LA ENCRUCIJADA ACTUAL DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

El Director

La actuación pública y privada en materia de prevención de riesgos laborales se encuentra en una situación crucial en el momento actual, que exige abordar un debate sereno y en profundidad acerca tanto de la situación real en la que nos encontramos como respecto de las perspectivas de incidencia en el inmediato futuro. Varios factores convergen en estos momentos que justifican suficientemente como para hablar de la encrucijada de la prevención.

En primer lugar, por su carácter simbólico, nos situamos ante una fecha de marcada significación histórica. En el próximo mes de enero se va a cumplir el primer centenario de la aprobación de nuestra Ley de Accidentes de Trabajo, exactamente de 30 de enero de 1900. Esta norma constituyó el arranque y el punto de referencia clave de toda una legislación social, que ha tenido una muy fuerte incidencia en ámbitos bien variados tanto de las relaciones laborales como de la protección social. Entre otros, fue una norma que marcó un hito capital en la imputación de responsabilidades objetivas a los empresarios por los daños y perjuicios ocasionados por los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, lo que a la postre se convirtió en un puntal esencial de la normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo. Norma, pues, que nos sirve no sólo de mero recordatorio histórico, sino que sigue teniendo su influencia en cuanto a criterios de actuación legislativa y, sobre todo, nos sirve de motivo de reflexión acerca del camino andado en estos cien años de intervención pública dirigida a la erradicación de los efectos más dañinos de la inseguridad laboral. Al mismo tiempo es la oportunidad para comprobar hasta qué punto ha evolucionado realmente la normativa, la actuación de control de los poderes públicos y, en definitiva, la propia realidad de las empresas.

En segundo lugar, a estas alturas puede afirmarse que finalmente en las últimas fechas se ha concluido un labor y premioso camino de reforma y reactualización normativa. En efecto, a partir de la aprobación de la directiva Marco de 1989, en materia de prevención de laborales, se extiende una nueva filosofía, que entiende que ya no es suficiente ni siquiera oportuno concentrar la atención en las medidas reparadoras y sancionatorias, sino que junto a estas y sobre todo por encima de las mismas debe primar una perspectiva preventiva; una filosofía no meramente defensiva, sino marcadamente activa, donde se persigue adelantarse a la actualización del riesgo y, por tanto, que los fondos económicos desembolsados en esta materia vayan encaminados antes a prevenir que a

compensar las consecuencias negativas de los accidentes y enfermedades ya desgraciadamente acaecidos. Con esta nueva filosofía se sacó de un largo letargo de marcada pasividad al poder legislativo, que logró poner en evidencia el manifiesto envejecimiento de nuestra normativa en materia de seguridad y salud en el trabajo, lo que impulsaba a su revisión en profundidad. La disposición emblemática fue, sin lugar a dudas, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de noviembre de 1995, que entró en vigor en la primavera siguiente. Sin embargo, en gran medida dicha Ley en muchos de sus pasajes contenía sobre todo unas nuevas pautas de actuación, que requería de todo un programa de desarrollo normativo -reglamentario y convencional- así como la puesta en práctica de las instituciones de prevención, estudio y seguimiento. El proceso legislativo se manifiesta complejo y, por ende, exasperantemente lento. No es ya sólo el dilatado plazo de seis años que supuso desde la aprobación de la Directiva Marco hasta la Ley de Prevención, sino que ésta en muchos de sus aspectos era impracticable hasta que se verificara el correspondiente desarrollo reglamentario y de gestión práctica. Por señalar el aspecto más destacado, aunque no el único, la puesta en marcha de los servicios de prevención en las empresas -uno de los centros de atención de la nueva filosofía- requería de la aprobación del correspondiente Reglamento, que no acaeció hasta 1997, sucesivamente alguna Orden Ministerial adicional de complemento y, finalmente, la programación de la especialización profesional de los técnicos en prevención que auditaran y programaran la superación de las carencias advertidas en cada centro de trabajo. Pues bien, puede afirmarse que este es el momento en que queda cerrado todo el bloque institucional que pone al día la política en materia de prevención y, por tanto, es la oportunidad para presentar el panorama completo de lo que constituye todo nuestro aparato público y privado de actuación, así como el grado de perfección y eficacia del mismo.

En tercer lugar, convergen también en estos momentos transformaciones profundas de carácter tecnológico, que condicionan nuestra reflexión. La última década ha comportado una indiscutible incorporación en todas las esferas de las tecnologías de las telecomunicaciones y de la información, que ha repercutido en diversos niveles sobre la seguridad y salud en el trabajo. Nos enfrentamos a una revolución tecnológica de naturaleza cualitativamente diversa a las precedentes. En efecto, los anteriores cambios tecnológicos, desde los inicios de la revolución industrial, afectaban básicamente al uso y rendimiento energético: máquina de vapor, energía eléctrica, energía nuclear, energías renovables, etc. Ahora se trata de una transformación tecnológica con capacidad de incidencia sobre el conjunto de los sectores de la actividad económica y, sobre todo, de fuerte incidencia sobre el sector servicios, ámbito en el que no casualmente se concentra la inmensa mayoría de la población asalariada y trabajadora en general en las sociedades postindustriales. Todo ello tiene una repercusión directa sobre la prevención de riesgos laborales y la tiene en una doble perspectiva. De un lado, el tipo de actividad profesional desarrollada, del producto elaborado o del servicio prestado: se permite la elaboración de

elementos de riesgos hasta ahora desconocidos; desaparecen ciertos riesgos y se elimina siniestralidad laboral, que duda cabe, pero paralelamente se duplican elementos de riesgos por las máquinas que se incorporan o el tipo de obras que se ejecutan (puentes de conexión, obras generales de infraestructuras, incremento de la velocidad de los medios de transportes, etc.), que aumentan la capacidad de riesgo laboral. De otro lado, la nueva tecnología permiten descubrir nuevos procesos y mecanismos de control y elusión de los riesgos laborales: se puede avanzar técnicamente en la incorporación de instrumentos nuevos que superan inseguridad y carencia de salubridad. Hay expectativas de mayor seguridad, pero al propio tiempo con la introducción de fuertes inversiones en esta materia, que lógicamente tienen una palpable incidencia en el precio final del producto o del servicio, con los evidentes riesgos de repercusión sobre la competitividad mercantil de las correspondientes empresas. El pacto social en materia de prevención es obligado, para superar posibles actuaciones negativas en el ámbito del "dumping social".

En cuarto lugar, confluyen razones de carácter productivo, ciertamente vinculado al precedente factor tecnológico. Destaca por encima de todo, la notable extensión de los fenómenos de descentralización productiva, donde se pasa de la empresa unitaria -que realizaba el conjunto del ciclo productivo desde la obtención de la materia prima a la colocación final del producto en el mercado detallista- a la empresa fragmentada -que efectúa fases muy concretas y especializadas del conjunto de la actividad productiva o de servicios-. Para empezar, este fenómeno descentralizador universaliza el modelo de estructura empresarial minifundista de muy pequeñas dimensiones. Evidentemente, en un modelo de estructural generalización de la microempresarialidad la actuación en materia de prevención de riesgos laborales resulta enormemente más difícil, pues instituciones clásicas en esta materia se conciben para organizaciones medianas y grandes, de imposible traslación a la pequeña empresa, lugar por excelencia donde se perciben los mayores riesgos de incapacidad de reacción frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El titular de la empresa es incapaz de asumir ciertas responsabilidades y su poder económico se ve significativamente mermado. La descentralización productiva provoca un resurgir del trabajo autónomo o parasubordinado, ámbito hasta ahora ajeno para la legislación en materia de prevención. La descentralización productiva provoca que afloren multitud de entidades o empresas implicadas en la supresión de los riesgos y técnicamente hace más compleja la normativa de imputación de responsabilidades jurídicas.

En quinto lugar, aparecen elementos novedosos en el panorama cultural o de valores sociales. En efecto, de un lado, se aprecia una destacada impotencia de los expertos y responsables en materia de prevención para lograr transmitir a los destinatarios de las medidas a adoptar -empresarios y trabajadores- de la auténtica relevancia cotidiana del asunto que nos traemos entre manos. Quien trabaja día a día en el mundo de la prevención es consciente de que hay graves carencias culturales, que la ya tan manida expresión de la "cultura de la preven-

población. Se ha verificado un profundo cambio normativo, se está produciendo una intensa dedicación por parte de la Administración Pública en la puesta en marcha de determinados programas, se vienen realizando fuertes desembolsos económicos al efecto de extender los estudios prevencionistas, y a pesar de todo no se logra alterar lo sustancial, como es la predisposición cotidiana de asalariados y de quienes organizan la producción en estar atentos a la superación de los riesgos. No puede desconocerse que en muchas ocasiones se actúa a contracorriente, pues en determinados sectores se aumentan las exigencias de productividad, de cumplimiento a tiempo de encargos de entrega perentorios, de fuertes incrementos en momentos determinados de los ritmos de trabajo, de preocupación por la ampliación de la competitividad resultado de la apertura de los mercados y de la mundialización, en definitiva de todo un cúmulo de factores que presionan en la dirección de bajar la guardia frente a los riesgos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Como contrapunto a todo lo anterior, el desarrollo económico, la satisfacción de las necesidades vitales, en suma el incremento de calidad de vida de la ciudadanía en general provoca también cambios culturales; cambios culturales en la población que, a ciertos efectos se hace más exigente, reclamando dosis superiores de adaptación de las condiciones de trabajo a su calidad profesional y, por ende, el surgimiento de nuevas expectativas de mejores y la reclamación de que la prevención se extienda a ámbitos de seguridad, salud y, por que no decirlo, de confort hasta el presente desconocidos.

Finalmente, en sexto lugar, confluyen en el presente panorama, elementos de carácter estadístico que, aunque sean los más fríos, revelan también de forma más palmaria la situación de impasse en la que parece que nos encontramos. A pesar de las fuertes novedades normativas y de otra naturaleza ya apuntada, incluso de actuación con programas concretos de prevención, la realidad parece mostrarse tozuda. Los grandes parámetros estadísticos de las últimas fechas muestran no sólo la resistencia a la disminución del número de accidentes de trabajo -particularmente preocupantes la de accidentes graves y muy graves-, sino incluso un inesperado incremento de las cifras. Como es imposible instalarse en la desesperanza y el desánimo, no es posible aceptar que es forzado convivir con estos niveles de siniestralidad y sobre todo asumir que nos enfrentamos a una condena de los dioses. Así, pues, la reflexión y el debate se hace más acuciante si cabe.

En este marco general se organizó un curso de verano en materia de prevención de riesgos laborales, a finales del pasado mes de julio, en la sede de La Rábida de la Universidad Internacional de Andalucía, donde se debatieron muchos de las consideraciones antes apenas apuntada. A la mayoría de quienes intervinieron en las mismas como ponentes se les rogó que efectuaran un esfuerzo añadido, de reflejar por escrito sus exposiciones orales y a ello responde, en gran medida, el contenido del presente número monográfico de la Revista, al que se le ha añadido un complemento informativo y documental, que esperamos sea de utilidad a todos cuantos están interesados y se preocupan