



Comunicaciones en jornadas y congresos

Límites de las acciones legislativas en materia de gestión de la seguridad y salud. Experiencias en España 1995 – 2004

Xavier Panadés Gella

Director Área de Sistemas de Gestión de Seguridad. ASEPEYO.

xpanadesgella@asepeyo.es

Las “Comunicaciones en jornadas y congresos” son documentos que contienen comunicaciones, resumidas o completas, presentadas por personal especialista en prevención de la Mutua o de otras instituciones y organismos colaboradores en jornadas y congresos del ámbito de la prevención de riesgos laborales.

XVII Congreso Mundial sobre Seguridad y Salud en el Trabajo “La prevención en un mundo globalizado: Un éxito común” (18-22 de septiembre de 2005. Florida, EEUU)

Como parte Congreso Mundial fueron desarrolladas las “Sesiones educativas”, las cuales tenían por finalidad explorar una amplia gama de problemas centrados en diversos temas relacionados con la prevención de un mundo globalizado. El programa de educación se realizó a través de sesiones plenarios, talleres, sesiones paralelas y sesiones especiales para identificar problemas y explorar soluciones de seguridad y salud en el trabajo.

En las sesiones educativas la Dirección de Prevención de Asepeyo participó aportando la siguiente comunicación oral: “Límites de las acciones legislativas en materia de gestión de la seguridad y salud. Experiencias en España 1995 – 2004”.

Septiembre 2005

1. OBJETIVO

En el año 1995 España aprobó la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL)¹. España, a través de esta Ley y por primera vez en su historia, regula de forma amplia y sustancial las responsabilidades del *management* respecto a la seguridad en el trabajo. Hasta el año 1995 sólo habían sido abordados de forma fragmentada aspectos menores.

La LPRL nace de la necesidad de transponer al ordenamiento jurídico español la Directiva del Consejo 89/391/CEE², la cual fue debidamente transpuesta en Europa al resto de Estados miembro de la comunidad. No obstante España, a diferencia de otros Estados miembro, no se limitó a una estricta transposición de su contenido, sino que optó por

1. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

2. Directiva del Consejo 89/391/CEE, de 12 de Junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.

un enfoque más cercano a un planteamiento de máximos, optando por introducir límites a los procesos de toma de decisión del *management*, límites que no existían en la Directiva 89/391/CEE.

En el año 1995 España carecía de una comunidad científico técnica que compartiera una base conceptual común fuerte en materia de gestión de la seguridad. Aun así en aquel año se desarrolló un proceso que concluyó en la aprobación de la LPRL. Fue un periodo de intensas negociaciones entre todas las partes implicadas, las cuales defendían, legítimamente, los intereses de los colectivos que representaban.

A partir de la experiencia obtenida en España entre los años 1995 y 2004, el objetivo del trabajo presentado en esta comunicación es identificar de forma sistemática las restricciones legales que pueden resultar contraproducentes para la eficacia preventiva de la acción del *management*. El trabajo se basa en la experiencia obtenida en la aplicación de la ley durante este período. Pretende ser una aportación al estudio de los límites que deberían establecerse, por motivos de eficacia, a la legislación en materia de gestión de la seguridad y salud.

Es decir, el presente estudio trata sobre cuáles son los límites que la legislación sobre gestión de la prevención de riesgos no debería imponer, teniendo en cuenta que toda restricción injustificada en los procesos de decisión del *management* puede tener un resultado contrario al perseguido.

Queda fuera del alcance del estudio investigar las causas que llevaron a la aprobación de las restricciones legales sin la suficiente justificación de su necesidad. No obstante creemos que una de las razones principales ha sido el pretender legislar sobre una disciplina ignorando sus conceptos, principios y conocimientos fundamentales.

El estudio se centra en los aspectos que han resultado ser contraproducentes. El no identificar los aspectos positivos no es indicativo de su inexistencia, ya que gran parte de la misma ha resultado ser adecuada y ha tenido efectos claramente beneficiosos.

Los resultados del estudio pueden ser especialmente de interés para otros Estados miembro que están en procesos de elaboración o revisión de normativa similar a la española, aunque también pueden ser de utilidad en España si se inician en un futuro nuevos procesos de reforma de la normativa existente.

2. MÉTODO

El presente estudio ha sido realizado en el marco de las actuaciones del Área de Sistemas de Gestión de Seguridad, perteneciente a la Dirección de Seguridad e Higiene de Asepeyo.

Asepeyo es una mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que dispone de más de 250.000 empresas asociadas, lo que representa más de 2.400.000 trabajadores protegidos.

La Dirección Seguridad e Higiene, órgano que ejerce funciones de dirección funcional en Asepeyo, establece los planes de actuación, los procedimientos y el control sobre el trabajo de los más de 230 profesionales que trabajan en Asepeyo prestando el servicio de consultoría en seguridad a las empresas asociadas. En el período 10/9/2002 – 31/12/2003 Asepeyo atendió a más de 20.000 empresas, y en particular se capacitaron a los empresarios en 13.285 empresas y se realizaron más de 7.000 acciones de asesoramiento en el diseño de sistemas de gestión de seguridad y realización de la evaluación de riesgos³.

3. Los datos indicados corresponden únicamente a parte del trabajo de asesoramiento realizado por los profesionales de la seguridad de Asepeyo, concretamente las actividades desarrolladas en cumplimiento del Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social (Resolución de 5-8-2003 por la Secretaría de Estado de la Seg. Social).

El presente estudio se ha llevado a cabo por el Área de Sistemas de Gestión de la Seguridad a partir de la experiencia acumulada desde el año 1995 hasta el año 2004 en el ejercicio de sus funciones, especialmente como responsable de las siguientes actividades:

- Elaboración, implantación, control y seguimiento de los procedimientos para asesorar a las empresas en el diseño de los Sistemas de gestión de la seguridad y la realización de Evaluaciones de riesgo.
- Atención a las consultas de los más de 230 profesionales de la seguridad de Asepeyo, planteadas por los mismos en caso de no encontrar en la normativa soluciones adecuadas a las necesidades de la empresa.

Desde el año 1995 se ha procedido a identificar las situaciones empresariales que no encontraron un marco legal adecuado que recogiera la opción óptima desde el punto de vista del *management*. Cada uno de los casos fue analizado para identificar, cuando existía, las distintas acciones propias del *management* que debían adoptarse, constatando que la acción más eficaz no podía ser adoptada por no cumplir con las restricciones que se establecían legalmente.

3. RESULTADOS

A continuación se exponen los principales resultados del estudio a través de la exposición de los límites que deberían establecerse a la acción legislativa en materia de gestión de la seguridad al objeto de asegurar su eficacia.

Los límites 1, 2 y 3 forman un primer bloque que recoge las restricciones relacionadas con conceptos y actividades del *management* de ámbito general. Los límites 4, 5, 6 y 7 conforman un segundo bloque que incluye las cuestiones relacionadas de forma específica con procesos de Organización.

Límite 1: Las actividades objeto de regulación y los conceptos jurídicos utilizados deberían ser adoptados de la propia disciplina del *management*.

Los conceptos jurídicos y las actividades y técnicas que serán de obligada aplicación deben coincidir con los conceptos, actividades y técnicas propuestas previamente desde el *management*.

Algunos de los principales conceptos, actividades y técnicas que, siendo objeto de obligaciones legales, han sido fuente de confusión al no existir un claro referente desde el *management*, son: conceptos de peligro (acto o condición insegura) y riesgo, tratamiento no preciso de la obligación de disponer de un sistema de gestión de la seguridad, dificultades conceptuales sobre la evaluación de riesgos⁴, la función de los denominados “recursos preventivos”⁵, aplicación de las obligaciones de coordinación interempresarial a las distintas situaciones de “concurrentia de actividades” en un mismo centro de trabajo⁶.

Los principales efectos negativos que puede producir el no cumplir con el límite legislativo mencionado son los siguientes:

a) La confusión conceptual en el ámbito jurídico se contagia al ámbito del *management*. Determinadas personas deberán trasladar a la organización preceptos jurídicos confusos que afectan al *management*. Esas personas pueden tener una posición muy diversa respecto la organización, así como una formación y experiencias muy distinta. Si esas personas no tienen la experiencia y los conocimientos necesarios en la propia disciplina del *management* no harán una aplicación eficaz de los preceptos legales, más aún cuando éstos son indeterminados y confusos.

4. Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

5. Artículo 32bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

6. Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, sobre coordinación de actividades empresariales.

b) Se produce una excesiva focalización de los temas tratados hacia el ámbito jurídico, en perjuicio de las actividades recomendadas desde la disciplina del *management*. Las personas y entidades implicadas concentran su esfuerzo en debatir las distintas interpretaciones que pueden darse a la legislación y como llevar a cabo en la práctica las exigencias que ésta establece.

Prestar atención, tiempo, recursos a aspectos legales es menos eficaz que concentrarse en las necesidades reales (identificar peligros, sus riesgos potenciales, adopción de medidas, etc.) y en las actividades que el *management* debe realizar para atender esas necesidades. Es decir, producen un desvío de los esfuerzos a otras áreas que no son estrictamente las indicadas desde el *management*.

Además, al quitarle al *management* la autoridad sobre las cuestiones tratadas, por que el debate se traslada al ámbito jurídico, se difunde la idea de que cualquier persona, tenga los conocimientos que tenga en *management*, puede opinar en iguales condiciones, introduciendo un claro relativismo que alejará la cuestión del método científico.

La situación se agrava si se tiene en cuenta que en el ámbito de la seguridad la legislación se interpreta frecuentemente según el interés de cada una de las partes, en busca del supuesto beneficio propio.

Límite 2: La obligatoriedad de realizar una actividad debería estar plenamente justificada por la eficacia preventiva de la acción.

La eficacia no descansa sobre el cómo se debe llevar a cabo una actividad, sino en qué actividades deben realizarse. La legislación debería limitar sus restricciones para no vulnerar ese principio. Por ejemplo, las siguientes restricciones pueden vulnerar lo indicado, por no responder a necesidades preventivas reales: la documentación y actividades exigidas a la pequeña empresa, la obligación de realizar auditorías por terceras partes.

Se pone así acento en los recursos, en la actividad en sí misma, y no sobre los resultados. Nos alejamos del objetivo: evitar pérdidas por accidente, acercándonos a planteamientos que consideran la finalidad de la actividad en sí misma.

Límite 3: Sólo se regularán actividades del *management* para las que se haya definido previamente sistemas de control efectivos.

No deberían establecerse obligación de realizar actividades para las que no se haya previsto un sistema objetivo de control de su cumplimiento. Entre los efectos negativos de la inexistencia de criterios precisos de evaluación destaca el sentimiento de indefensión que puede producirse, que lleva a no optar por la solución más eficaz, sino por la que se considere que da mayores garantías de seguridad jurídica ante posibles sanciones o responsabilidades ante la justicia.

Límite 4: Debería permitirse al empresario que asuma personalmente las funciones preventivas en empresas pequeñas de más de 5 trabajadores y en determinadas empresas medianas.

La exclusión de la modalidad basada en que sea el propio empresario quien asuma personalmente las funciones preventivas en empresas, por el motivo de superar más de 5 trabajadores⁷, puede ir en contra de lo que la teoría y la práctica del *management* nos indica.

7. Artículo 11 del Real Decreto 39/1997.

Debería permitirse la posibilidad de hacer coincidir la realización de actividades preventivas con el máximo nivel de la línea jerárquica. En la pequeña empresa el máximo nivel y el empresario-propietario son frecuentemente la misma persona.

Límite 5: No debería introducirse restricciones organizativas derivadas del concepto jurídico de empresa, sin considerar las necesidades propias de grupos empresariales.

Al establecer las modalidades organizativas entre las que tiene que optarse, la unidad a la que se le aplica tal obligación es la empresa en cuanto a entidad jurídica, independientemente de que pertenezca a otra empresa jurídica distinta y de que esté compartiendo con otras empresas determinados departamentos funcionales.

Ello supone una limitación injustificada para empresas con fuertes vínculos y dependencias en su gestión que decidan disponer de unidades comunes especializadas en la función seguridad. Existen situaciones concretas en las que la opción más eficaz es la de compartir los conocimientos especializados de los especialistas en la función seguridad, en particular cuando:

- Existe una autoridad jerárquica o funcional común sobre los trabajadores.
- Los procesos tecnológicos u organizativos son comunes.
- No disponen de medios productivos propios, ya que se comparten con el resto de empresas: centro de trabajo, instalaciones y equipos, conocimientos, productos, etc.
- Desarrollan actividades que requieren de una coordinación permanente para un adecuado control de los riesgos.

Límite 6: No debería prohibirse que los departamentos o servicios internos con funciones específicas de seguridad de grandes empresas contribuyan a la gestión de otras funciones.

Una de las posibles modalidades organizativas por las que la empresa puede optar es la de constituir un servicio de prevención propio. Esa modalidad es obligatoria en empresas de más de 250 trabajadores que desarrollan actividades de riesgo potencial alto y en empresas de más de 500 trabajadores para empresas de otras actividades. Legalmente los integrantes del servicio de prevención propio deben dedicarse de forma exclusiva a la finalidad del mismo, es decir, a la prevención de riesgos⁸.

Existen funciones que desde un punto de vista organizativo han demostrado que puede ser de interés integrar en un mismo departamento conjuntamente con la seguridad, destacando las siguientes: calidad, medioambiente, seguridad del producto (bienes o servicios), riesgos puros (*risk management*).

Probablemente el error de partida es considerar que cuantos más recursos disponga el servicio de prevención propio más seguridad existirá en los puestos de trabajo. Ello puede no ser exactamente así si los departamentos de seguridad son dotados de grandes recursos para suplir la falta de implicación de las actividades preventivas de la estructura jerárquica.

Es más importante qué hace el personal especialista en seguridad qué cuantos son y si trabajan en exclusividad. La eficacia radica en ello: sus objetivos deberían estar directamente relacionados con los logros respecto a las actividades preventivas que realizará la estructura jerárquica y operativa de la empresa, no la funcional.

8. Artículo 15 del Real Decreto 39/1997.

Límite 7: Debería permitirse que la línea jerárquica asuma determinadas funciones en seguridad, sin negarles su capacidad por no disponer de formación específica de media o larga duración.

Legalmente las principales actividades preventivas sólo pueden ser realizadas por personas que han recibido formación con una determinada duración: nivel básico (30 ó 50 h), intermedio (300 h) o superior (titulación universitaria, sea cual sea, más 600 h). Cada nivel de formación permite, legalmente, realizar las actividades preventivas incluidas en él⁹.

El amplio espectro de actividades para las que se exige formación de media y larga duración (300 h y 600 h), en la práctica son un claro obstáculo para que las actividades preventivas sean realizadas por personas que pertenecen a la propia estructura responsable de realizar las operaciones.

La seguridad es consustancial con el trabajo. No es algo distinto a él, sino intrínseco a él, forma parte de su naturaleza. Ir en contra de este hecho es ir en contra de la gestión del riesgo. La acción ineficaz aparecerá inevitablemente cuando las restricciones legales en las competencias de los miembros de la organización no permita a las personas más capaces cumplir con sus responsabilidades respecto a la seguridad en el trabajo, impidiendo la aplicación del principio de integración de la seguridad.

9. Capítulo VI del Real Decreto 39/1997.

4. CONCLUSIONES

La capital importancia del *management* en las organizaciones y en la sociedad debería ser tenida en cuenta por los responsables de elaborar la normativa, evitando establecer límites a su acción que introduzcan fuentes de ineficacia, y con mayor motivo en una función de repercusiones sociales y humanas de tanta importancia.

Los siete límites legales identificados vulneran una o más de una de las siguientes premisas, las cuales deberían ser tenidas en cuenta antes de iniciar una acción en gestión de la seguridad.

- La seguridad es intrínseca al trabajo. La premisa que niegue esa realidad, tratando por separado el concepto de trabajo y la función seguridad, conducirá a la ineficacia si niega la capacidad y la responsabilidad a los miembros de la organización que realmente más las tienen.
- No existe una disciplina del *management* de la seguridad. La disciplina es única, es el *management*, el cual puede ser aplicado a las distintas funciones de la organización, entre ellas a la seguridad. Al establecer legalmente las responsabilidades del *management* en la función seguridad se debería adoptar como primera condición el respeto a la aportación de esta disciplina.
- No se aprende a gestionar la seguridad a través de las leyes. Las obligaciones que éstas establecen deben ser cumplidas, pero aplicando lo que desde el *management* se aprende. Son las leyes las que deben estar subordinadas a la disciplina, nunca a la inversa.
- La legislación, para establecer el camino de la eficacia, no debería poner el acento en el cómo y en los recursos que deben destinarse, sino en los resultados que deben lograrse.

La responsabilidad social de las organizaciones, cuestión de gran actualidad en nuestros días, no es una cuestión que sólo atañe al sector privado. Las administraciones públicas también tienen como una de las primeras responsabilidades actuar de forma eficaz, y en materia de seguridad por una doble razón: porque tienen la autoridad sobre el contenido de la reglamentación (es su responsabilidad, se implique en mayor o menor grado a los agentes sociales), y por las repercusiones directas que sobre las personas y la sociedad pueden producirse en caso de conducir al *management* hacia soluciones no eficaces, repercusiones en términos de costes económicos y sufrimiento humano.

Bibliografía:

- James A. F. Stoner, R. Edward Freeman y Daniel R. Gilbert, Jr. 1996. *Administración* (Naucalpan de Juárez: Edo. de México: Prentice-Hall Hispanoamericana, S.A.).
- Peter F. Drucker. 2002. *Drucker esencial*. (Barcelona: Edhasa, 2003).
- Frank E. Bird y Jr, George L. Germain. 1990. *Liderazgo práctico en el control de pérdidas* (Loganville, Georgia: Institut Publishing of International Loss Control Institute).
- Adolfo Rodellar Lisa. 1988. *Seguridad e higiene en el trabajo* (Barcelona: Colección Productiva, Marcombo, S.A.).