

Los poderes públicos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: un nuevo papel

JAVIER PINILLA GARCÍA *

La Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, viene a modificar sustancialmente el marco normativo e institucional precedente. Los criterios básicos sobre los que se sustenta esta reforma, *prevención, responsabilidad empresarial y participación de los trabajadores*, determinan una nueva distribución y relaciones entre las tareas de cada agente implicado.

El criterio de prevención marca la orientación que deben tener las políticas tanto públicas como privadas, lo que supone un desplazamiento desde las funciones reparadoras o de mera protección de los trabajadores hacia el estudio, erradicación y control de las condiciones generadoras del daño. Se pasa así de un enfoque individual del problema, la seguridad del trabajador, a otro en que prima lo colectivo, las condiciones de trabajo, los factores de riesgo, identificables en el marco de la empresa.

Es en ésta, la empresa o centro de trabajo, donde el trabajador en el ejercicio de su tarea se expone a agresiones de todo tipo para su salud. No sólo se trata de accidentes aunque esta sea la forma más visible, también son las enfermedades (reconocidas o no), que tienen su origen en el trabajo y las múltiples alteraciones de la salud que tienen relación con la actividad, el desgaste psíquico, el envejecimiento prematuro, las alteraciones de la capacidad y función reproductiva,... etc.¹. Los riesgos en los centros de trabajo se derivan de las decisiones tomadas respecto a: ¿dónde se trabaja? ¿con qué se tra-

* Servicio de asesoramiento y normas Subdirección técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

¹ Para una exhaustiva relación de los riesgos a los que se encuentra expuesta la población trabajadora española, ver «Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo. 1993», INSHT.

baja? y ¿cómo se trabaja?. Son, por tanto, «subproductos» no deseados pero consecuentes de las decisiones u opciones organizativas establecidas por el empresario o por quien éste delegue. Si es él quien decide, él debe ser quien se responsabilice de sus consecuencias.

Por ello, el empresario es el actor fundamental de la «política de prevención en la empresa» y el máximo responsable. Aunque otros actores intervengan, presionen o exijan, su decisión es clave para modificar condiciones de trabajo que se hayan mostrado inadecuadas.

La importancia asignada a la participación de los trabajadores va más allá del reconocimiento de que se trata de un requisito democrático mínimo. Ya que son los trabajadores quienes sufren las consecuencias de los riesgos en el lugar de trabajo, es lógico que puedan influir para evitarlos. Pero además, su contribución es imprescindible para la eficacia de una verdadera prevención. Su experiencia en el puesto de trabajo o tarea es un conocimiento inalcanzable por la intervención puntual de un técnico o experto. Sin el complemento del saber del trabajador cualquier análisis de riesgos es imperfecto ².

Es por tanto, en el terreno de la empresa donde se «juega» lo fundamental de la prevención de riesgos del trabajo y, por ello, son las dos partes que la componen los protagonistas primordiales: empresario, trabajador y sus representantes. Esto no debe significar que los poderes públicos se abstengan del compromiso que tienen como garantes de los bienes públicos ³.

La eficacia de su actuación implica apoyar pero no suplir las tareas de empresarios y trabajadores. Hasta el momento la prevención en la empresa sólo era visible, en gran medida, por la presencia en ella de instituciones externas, la Mutua, el gabinete de seguridad e higiene y el inspector. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales confía lo fundamental y cotidiano de la prevención a los agentes en la empresa. No obstante, éstos, para ser eficaces en esa labor, requieren de cada vez más conocimientos técnicos, dada la creciente complejidad de los sistemas productivos. Ello exige una labor constante de investigación y divulgación, lo que constituye la tarea prioritaria de los poderes públicos ya sean nacionales o internacionales ⁴.

² Esta consideración es la base de la demanda del sindicalismo europeo (CES) para que la «evaluación de riesgos» incluya no sólo «técnicas clásicas de medición», sino también una valoración colectiva de los trabajadores afectados.

³ Es más, en la Constitución Española la única vez que se cita este tema no es como derecho del trabajador o deber del empresario, sino como mandato a los poderes públicos de «velar por la seguridad e higiene en el trabajo», como parte de los principios rectores de la política social y económica (capítulo III, art. 40.2).

⁴ Para asegurar estas acciones la mayor parte de los países desarrollados han creado, algunos hace decenas de años, otros más recientemente, organismos especializados como son el BIA en Alemania, HSE en Gran Bretaña, INRS en Francia, NIOSH en los Estados Unidos, ISPFL en Italia, o IDICT en Portugal. Además, a fin de facilitar conocimientos para la decisión política europea, se ha creado la Agencia Europea de Salud y Seguridad cuya sede es Bilbao (Reglamento CE núm. 206/94, de 18 de julio de 1994).

Históricamente las funciones públicas de regulación, control y promoción han venido apareciendo a lo largo del tiempo condicionadas por el grado de conocimiento y desarrollo de la técnica preventiva y, sobre todo, por el contexto socioeconómico. En España, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900 marca un hito en la legislación específica, así como la aprobación del Reglamento de Inspección en 1932 marca otro hito en el desarrollo de la función de control. Para lograr alcanzar la madurez en la función de promoción, nuestro país debe esperar hasta principios de los años setenta con la aprobación del Plan Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, después Servicio Social, dependiente de la Seguridad Social y por último Instituto Nacional desde 1978, con estatuto de organismo autónomo administrativo adscrito al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. No obstante, pese a tratarse del único órgano de la administración laboral con competencias específicas en materia de prevención, no ha gozado desde su creación de ninguna autonomía real lo que ha impedido de hecho la formulación de una política específica en esta materia. Y ello pese a que el objeto de atención, la «mejora de las condiciones de trabajo» como medio de «elevar el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo» (art. 5.1 de la LPRL), aparece claramente definido desde hace años en los criterios y programas de actuación del INSHT.

Es en la Ley 31/1995 donde se define por primera vez en nuestro país una *política autónoma de prevención*. Al insertarse esta Ley en el ámbito de las relaciones laborales es imprescindible en su desarrollo una *coordinación* con el resto de las políticas laborales, pero no sólo con ellas. Otros ámbitos de la *actuación pública coinciden en distintos aspectos de la política de prevención*. Este es el caso de la administración industrial, mediante la regulación de instalaciones peligrosas (Ley de Industria), la de *medio ambiente* (prevención de accidentes catastróficos). Y es más, si las medidas de prevención en el lugar de trabajo son insuficientes y se produce daños a la *salud* del trabajador son las administraciones *sanitarias* quienes detectan, valoran la pérdida de salud y recuperan y rehabilitan al trabajador. Asimismo, una de las medidas fundamentales de *prevención en los lugares de trabajo*, la *formación*, compromete no sólo a las administraciones laborales, sino también a las *educativas* (a través de la formación profesional y de los propios profesionales e investigadores) y también a las *sanitarias* en este último caso. Si bien la política de prevención de riesgos laborales puede considerarse una política específica del ámbito laboral y que, por tanto requiere dentro de este ámbito un grado de autonomía similar a las de otras, como la de empleo, no es menos cierto que confluyen en este objetivo otras políticas en el desarrollo de sus propias actuaciones, por lo que la necesidad de coordinación es ineludible.

Constantes referencias a la coordinación aparecen en la Ley, tanto en el ámbito de la regulación como en el de las actuaciones administrativas de control y promoción. Pero no sólo la política de prevención de riesgos labo-

rales es lugar de confluencia, ésta a su vez, y a través de la aplicación de medidas de mejora de las condiciones de trabajo, contribuye reforzando otras políticas, como la *industrial*, mejorando la competitividad y productividad, y las de *salud* reduciendo las agresiones a ésta originadas en el lugar de trabajo. Además, considerando el papel central que las actividades productivas tienen en determinados deterioros ambientales, el conocimiento de los agentes contaminantes y su control en la empresa repercute en la evitación de su emisión al medio ambiente externo, por lo que las políticas ambientales salen a su vez beneficiadas.

Asimismo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales prevé la existencia de competencias coincidentes entre administraciones públicas de distinto nivel, el estatal, de las comunidades autónomas, y de entes locales mandatándolas a prestarse cooperación y asistencia (art. 5). Igualmente reconoce que los trabajadores y los empresarios, a través de sus organizaciones representativas, realizan actividades preventivas, por lo que se requiere de su participación en el diseño de las políticas públicas a cualquier nivel (el estatal a través de la Comisión Nacional, artículo 13 y de comunidad autónoma disposición adicional 12.^a).

El apoyo a las actividades de prevención de riesgos realizadas por los propios interlocutores sociales, constituye una tarea de la política de las administraciones públicas, bien mediante la colaboración con medios públicos en sus acciones, o a través de su financiación, e incluso por la concesión de incentivos destinados a fomentar las prácticas preventivas en la pequeña y mediana empresa (posiblemente en el marco de la Fundación contemplada en la disposición adicional quinta).

En el terreno del cambio cultural y profesionalización de los prevenionistas están implicadas todas las administraciones, del nivel que sean, y en el ámbito de sus competencias, lo que quizás requiera de una regulación, bien sea para establecer contenidos preventivos en todos los niveles de enseñanza o para crear figuras profesionales que el sistema educativo y de formación profesional deba proveer para universalizar la asistencia preventiva a las empresas. En especial, en la Administración General, entre los departamentos ministeriales de Trabajo, Educación y Sanidad, se establecerá una cooperación permanente (¿creando una Comisión quizás?) para establecer niveles formativos y especializaciones, así como su permanente revisión.

Medios para la aplicación de la política

Los medios propios que la Administración va a poner al servicio de esta política son, su capacidad reglamentaria y las actuaciones administrativas, en su doble faceta de control y de asesoramiento-promoción. La primera, exclu-

CUADRO 1
INSTRUMENTOS DE LA POLITICA DE PREVENCION

FUNCION	AMBITO	ORGANO
REGLAMENTACION	ESTADO	M.º DE TRABAJO Y S. S.
PROMOCION	ESTADO/ COMUNIDADES AUTONOMAS	INSHT ORGANOS TECNICOS DE CC.AA.
ASESORAMIENTO		
VIGILANCIA Y CONTROL	ESTADO/ COMUNIDADES AUTONOMAS	INSPECCION DE TRABAJO
SANCION ADMINISTRATIVA		AUTORIDAD LABORAL

sivamente desde el ámbito central, y las dos siguientes compartidas entre administración central y autonómica (ver cuadro 1).

Función reglamentaria

Corresponde en exclusiva a la Administración General. Los ámbitos referidos en el artículo 6 constituyen tanto un programa de reglamentación como una reserva de competencia reguladora. En algunos casos ya es previsible una normativa específica numerosa, por cuanto ya son más de una docena las directivas de la CE cuyo plazo de transposición ha cumplido (ver cuadro 2). Otros reglamentos de desarrollo de la Ley pendientes son «instrumentos» imprescindibles para su aplicación práctica. Este es sin duda el caso de la regulación de las modalidades de organización, funcionamiento y control de los Servicios de Prevención, así como las capacidades y aptitudes exigibles a dichos servicios y a los profesionales que los integren (art. 6, apartado 1.c.) y los requisitos y procedimientos exigidos para la acreditación de las entidades especializadas como Servicios de Prevención (art. 31, apartado 5), e igualmente de los procedimientos para la correcta evaluación de riesgos. (art. 6, apartado 1.d).

CUADRO 2
DIRECTIVAS DE LA CEE
DESARROLLO REGLAMENTARIO DEL ART. 6

- LUGARES DE TRABAJO
- EQUIPOS DE TRABAJO
- MANIPULACION DE CARGAS
- EQUIPOS CON PANTALLA DE VISUALIZACION
- AGENTES CANCERIGENOS
- AGENTES BIOLÓGICOS
- OBRAS DE CONSTRUCCION
- SEÑALIZACION DE SEGURIDAD Y SALUD
- EQUIPOS DE PROTECCION INDIVIDUAL
- CANTERAS Y MINAS
- PESCA

En todas ellas el plazo de transposición ya ha concluido.

También el Gobierno, antes del 11 de mayo de 1996, tendría que haber regulado la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (disposición adicional sexta). Este órgano deberá constituirse cuanto antes, ya que, sin duda, es el ámbito más adecuado para la consulta previa, a las organizaciones sindicales y empresariales, respecto a los proyectos de reglamento (art. 6, apartado 1) y el lugar para garantizar la coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial (art. 6, apartado 2). La relación de ámbitos de desarrollo reglamentario, que se hace en este artículo, no tiene sólo utilidad para prever la ordenación jurídica de futuras normas que fijen aspectos «técnicos» de la prevención, sino que también opera integrando y adaptando al progreso la normativa específica actualmente vigente, (caso de los reglamentos del plomo, ruido, amianto, etc...) en un único cuerpo legal y reglamentario coherente, a fin de superar la falta de visión unitaria y dispersión de la normativa precedente, tal como se la define en la exposición de motivos, segundo apartado.

Función de control y sanción

El control y, en su caso, la sanción es una de las actuaciones administrativas básicas dirigidas a asegurar la aplicación de la normativa de prevención.

El cuerpo de la Administración encargado de la misión de vigilancia y control sigue siendo la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Sin bien este órgano está sufriendo un proceso de reordenación orgánica, a fin de acomodarse a la distribución de competencias laborales en las Comunidades Autónomas, tanto sus misiones como sus instrumentos disuasorios, en especial la regulación de la responsabilidad administrativa, son reformados por esta Ley.

En primer lugar hay que considerar que la típica función de vigilancia y control lleva aparejada una cierta actividad preventiva, de la cual, sin duda, su máxima expresión es su potestad de ordenar *la paralización de trabajos* si comprueba en la visita la existencia de un *riesgo grave e inminente* para la seguridad y salud de los trabajadores (art. 44). Sin alcanzar estas circunstancias extremas, el inspector cuenta con un instrumento de enorme importancia, el *requerimiento* para que el empresario subsane las deficiencias objeto de infracción normativa, teniendo en cuenta que, sin capacidad de recurso por parte del empresario, éste debe cumplir el requerimiento efectuado para evitar el acta de infracción (art. 43).

Es obvio que para la eficacia de esta tarea de prevención del daño, la labor de los inspectores requiere de un *peritaje* técnico, sin el cual no es posible una valoración rigurosa de determinados hechos infractores. Para ello, se prevé la colaboración y asesoramiento técnico por parte de los órganos técnicos de las distintas administraciones, generales y autonómicas (art. 9 apartado 2).

CUADRO 3
ACCION PUBLICA DE CONTROL NORMATIVO
EN EL LUGAR DE TRABAJO



No obstante la eficacia de la tarea de control estará, en buena medida, determinada por la colaboración y complementariedad entre los inspectores de trabajo y, en especial, los delegados de prevención, entre cuyas competencias figura la de vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención (art. 36). Dicha colaboración se establece en el artículo 40 (ver cuadro 3).

El principal elemento disuasorio se sigue confiando a la responsabilidad administrativa, si bien se explicita también en el capítulo VII los otros órdenes de responsabilidad empresarial, civil, penal y de seguridad social (recargo de prestaciones) (ver cuadro 4).

CUADRO 4
TIPOS DE RESPONSABILIDAD EMPRESARIAL

• PENAL: Arts. 316 y 317 del C. Penal
Incompatibilidad con las sanciones administrativas
• CIVIL: Arts. 1.101, 1.902 y 1.903 del C. Civil, y 127 LGSS (Seguridad Social)
Compatible con otras responsabilidades
• ADMINISTRATIVA: Arts. 42 a 54 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
Incompatibilidad con las sanciones penales.
Sanciones hasta 100 millones ptas.
• RECARGO DE PRESTACIONES: Art. 123 LGSS
PRESTACIONES: Incremento de un 30 a un 50 % la prestación
Compatible con las otras responsabilidades
No asegurable

Las modificaciones que introduce esta Ley respecto al marco anterior establecido en la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS 1988) son de diversa índole, en primer lugar, se amplían sustancialmente los tipos de infracción, en especial los calificados de grave, pasando de 9 a 19 las conductas tipificadas, acorde todo ello con la mayor especificación de las obligaciones preventivas del empresario contenidas en el capítulo III de la Ley. Por supuesto, se actualizan incrementando de forma sensible las cuantías de las sanciones pecuniarias. También se establecen plazos variables de prescripción, en función de la calificación de la infracción, de 1 a 5 años. Y se crea un nuevo tipo de sanción: la limitación a la contratación con la Administración por la comisión de delito o infracciones muy graves (art. 54), que

podría tener un efecto disuasorio importante en determinados sectores productivos, como puede ser la construcción y obra pública.

La función de promoción y asesoramiento

La tercera y más reciente, históricamente, de las funciones que los poderes públicos vienen desarrollando es, la actividad de promoción de la prevención. Bajo esta denominación se incluyen actividades diversas y complejas que aparecen relacionadas en el artículo 7.1.a), «asistencia y cooperación técnica, información, divulgación, formación e investigación, incluido el seguimiento de las actuaciones preventivas en las empresas (labor de tutela)».

El ejercicio de estas competencias corresponde tanto a la Administración General del Estado como a las de las Comunidades Autónomas. Una vez concluido prácticamente el proceso de transferencia de los antiguos Gabinetes Provinciales del INSHT, las CC.AA. (excepto Cantabria y Asturias, por el momento, ver cuadro 5 cuentan no sólo con las competencias, sino también con los recursos (denominados «órganos técnicos» en la Ley) para llevarlos a cabo.

CUADRO 5 COMUNIDADES AUTONOMAS CON ORGANOS TECNICOS (GTP) TRANSFERIDOS

- ANDALUCIA RD 4121/1982, de 29 de diciembre
- ARAGON RD 568/1995, de 7 de abril
- BALEARES RD 100/1996, de 26 de enero
- CANARIAS RD 1724/1984, de 18 de julio
- CASTILLA-LA MANCHA RD 382/1995, de 10 de marzo
- CASTILLA-LEON RD 833/1995, de 30 de mayo
- CATALUÑA RD 2947/1982, de 15 de octubre
- EXTREMADURA RD 640/1995, de 21 de abril
- GALICIA RD 2381/1982, de 24 de julio
- LA RIOJA RD 945/1995, de 9 de junio
- MADRID RD 934/1995, de 9 de junio
- MURCIA RD 373/1995, de 10 de marzo
- NAVARRA RD 898/1986, de 11 de abril
- PAIS VASCO RD 2557/1985, de 18 de diciembre
- VALENCIA RD 4108/1982, de 29 de diciembre

El asesoramiento a la empresa

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales diseña un marco en el cual las obligaciones preventivas, que corresponden al empresario, son realizadas por profesionales o servicios de prevención propios o ajenos pero, en todo caso a cargo del empresario. Para la gran empresa este sistema no presenta en teoría ninguna diferencia con el anterior a la Ley, puesto que ya contaba con recursos propios de forma obligatoria ⁵.

El resto de las empresas que no disponían de más medios que el puntual apoyo ofrecido por sus Mutuas o el de los Gabinetes Técnicos de Seguridad e Higiene del antiguo INSHT, estarán obligados a buscar esos medios en el «mercado».

En este nuevo contexto, y siendo previsible que transcurra aún un cierto período de tiempo hasta que se regulen específicamente las obligaciones, en lo que respecta a las estructuras preventivas dentro y fuera de la empresa, así como los procedimientos para proveer de profesionales de la prevención a éstas, es posible considerar que a las empresas les será muy difícil (y costoso) proveerse de servicios de prevención en el exterior, en primer lugar, por la inexistencia de éstos en la actualidad y por el limitado número de profesionales. Por estas razones, la Ley pretende que las empresas se apoyen, para cumplir sus obligaciones de prevención, en los únicos recursos no públicos existentes en el momento de su aplicación, esto es las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. Por ello, en el capítulo IV se reserva un artículo (el 32) a *posibilitar* que esas entidades desarrollen las funciones de Servicios de Prevención (externos). Una reciente Resolución de la Dirección General de Ordenación Jurídica y Entidades Colaboradoras de la Seguridad Social ratifica el carácter voluntario para la Mutua de proveer servicios de prevención a las empresas a ellas asociadas, y, en todo caso si éstos se prestan no serán gratuitos. Si como parece el «mercado de los servicios, de prevención externos» no estará monopolizado por las Mutuas, esto significa que los precios cobrados a las empresas estarán en línea con el coste real del servicio prestado. No existen suficientes datos para calcular el coste medio de servicios, tales como la evaluación de riesgos, la formación, la planificación de actividades preventivas, la investigación de accidentes, la evaluación del estado de salud de los trabajadores, etc..., pero sí hay consenso entre los expertos respecto a que proporcionalmente el coste de intervención

⁵ El Reglamento de Servicios Médicos de Empresa del año 1959, que sigue vigente provisionalmente hasta en tanto no se regulen los Servicios de Prevención, establece la obligatoriedad para las empresas de más de 100 trabajadores de contar con un servicio médico mancomunado y a las de más de 1000 uno propio.

en una empresa pequeña (industrial) es muy superior al de una gran empresa ⁶.

En cierta medida, el legislador es consciente de la dificultad suplementaria para este tipo de empresas y con el fin de paliar la situación, se establece en la Ley (disposición adicional quinta) una Fundación, con control tripartito, para «promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos». Es decir, que con el concurso o apoyo de la Fundación se realizarán funciones idénticas a las que en el artículo 7 se encarga en la propia Ley a las Administraciones Públicas en su conjunto. ¿Significa por tanto que éstas no atenderán a las pequeñas empresas? o que ¿se duplicarán las funciones?

Lo más probable es que, como consecuencia de esta concurrencia, las administraciones públicas se retiren de hecho, que no de derecho, de la función que en mayor o menor medida han venido realizando los últimos veinticinco años a través de los Gabinetes Técnicos Provinciales, esto es la asistencia directa a las empresas. Pero es más, ¿qué es la asistencia técnica a las empresas, sino el grueso de las funciones que un Servicio de Prevención externo (o Mutua) debe realizar?. No parece factible que una Fundación posea una plantilla de profesionales capaces de realizar esa asistencia técnica, por lo que es lógico pensar que se limitará a programar acciones y contratar servicios de entidades que puedan desarrollarlas (por supuesto, desde el sector privado).

En resumen, para muchas pequeñas empresas con importantes necesidades de acciones preventivas puede ser enormemente gravoso, tanto contratar servicios privados como hacerlo con su Mutua. Pese a que legalmente están obligadas no parece muy creíble que se las vaya a presionar excesivamente en este sentido, por lo que, en la práctica, los únicos recursos preventivos a los que pueden tener acceso son los que promueva la Fundación.

El futuro de las actividades públicas que tengan como destinatario a la empresa está aún por definir. Su definición corresponderá, en buena medida, al previsto Reglamento de Servicios de Prevención, siempre que en él se diseñe un modelo razonable de asesoramiento, en sus obligaciones preventivas, a las pequeñas empresas. Además, la voluntad de los responsables de las políticas preventivas en cada comunidad autónoma jugará un papel fundamental. Ya hemos visto que las funciones que la Ley enco-

⁶ Este coste puede llegar a ser muy elevado, imaginemos pequeñas industrias como imprentas, talleres de reparación de vehículos o carpinterías. En ellas, la diversidad y gravedad de los riesgos posibles puede requerir mediciones complejas, instauración de sistemas de protección, controles ambientales periódicos, vigilancia específica de la salud y por supuesto, medidas de formación.

mienda a éstas, asistencia técnica, formación, etc. coinciden con las prestaciones que un Servicio de Prevención debe asegurarles, por lo que nada impide que estos órganos técnicos realicen de *forma complementaria o sustitutoria* esas tareas para sectores o empresas para las que la iniciativa privada o la Mutua no garantice su cobertura.

Además de estas posibles acciones de apoyo directo a determinadas empresas, a los órganos técnicos de las CC.AA. les compete, sin ninguna duda, funciones de *arbitraje y control* y de *asesoramiento a la Inspección de Trabajo*, si bien parte del «sistema de prevención» de las empresas va a ser atendido por entidades externas a ella, las administraciones competentes deberán certificar la calidad de los recursos técnicos y humanos de que disponen y, en su caso, resolver los conflictos que puedan surgir en las empresas relativos a la eficacia e independencia de sus actuaciones. Las modalidades de ejercicio de este control y arbitraje deberán ser reguladas por el citado Reglamento de Servicios de Prevención.

Por otra parte, la propia Ley en su artículo 9 contempla la necesidad de que las Administraciones Autonómicas garanticen «la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social».

Acciones preventivas especializadas

Además de las acciones que tienen como destinatario fundamental la empresa, las administraciones públicas vienen realizando otro grupo de actividades más especializadas y de apoyo a la empresa, si bien no directamente. Se trata, por ejemplo, de establecer metodologías de evaluación, normas técnicas para equipos o productos, elaboración de materiales informativos y formativos, la certificación, previa a su comercialización, de las condiciones de seguridad de equipos de protección individual o de máquinas, la formación de especialistas, la actualización de sus conocimientos, la publicación de estudios o la investigación sobre procesos, productos o técnicas preventivas. Se trata de actividades de alto contenido técnico y científico (e imprescindibles), que requieren una concentración de recursos humanos y materiales. Estas tareas constituyen el grueso de las actividades actuales del INSHT (a través de sus cuatro Centros Nacionales) y de las previstas en la Ley (art. 8). El citado artículo define la acción del INSHT en base a cuatro líneas:

- 1) Como órgano científico técnico de la Administración General del Estado, debe promover acciones formativas e informativas especializadas, la investigación y el estudio en materia preventiva, así como el desarrollo de la normalización como medio más adecuado de adaptar al progreso técnico los requisitos técnicos legales.

2) Como garante de la coordinación de las actividades de las administraciones en un doble sentido. En primer lugar respecto a las Comunidades Autónomas apoyando el intercambio de información, experiencias y la realización de actividades de prevención. En segundo lugar, prestando a las autoridades industriales, específicamente, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación.

3) Como centro de «red europea de salud y seguridad», facilitando la transmisión de información y datos útiles generados en el ámbito europeo hacia autoridades competentes, institutos, organizaciones e interlocutores sociales, así como sirviendo de canal de difusión de sus experiencias hacia la «Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo» (ver cuadro 6).

CUADRO 6
AGENCIA EUROPEA PARA LA SEGURIDAD
Y LA SALUD EN EL TRABAJO
«MISIONES»

- Recogida de PRIORIDADES Y PROGRAMAS DE EE.MM.
Análisis para determinar los PROGRAMAS DE ACCION de la UE
- Intercambio de datos sobre INVESTIGACION
- Intercambio de información y experiencia sobre FORMACION y EDUCACION
- DOCUMENTACION como base para INICIATIVAS de la UE
- Coordinación de REDES de INFORMACION y DATOS (Autoridades, Institutos, Organizaciones, Interlocutores Sociales)
- Intercambio de información con TERCEROS PAISES y ORGANIZACIONES INTERNACIONALES
- Facilitar métodos e instrumentos de prevención para PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

4) Como Secretaría General de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, le corresponde al INSHT el apoyo técnico y científico para el eficaz cumplimiento por aquélla de sus competencias.

La participación y coordinación

La política en materia de prevención de riesgos laborales se articula en la Ley en base a tres principios, el de eficacia, el de coordinación y el de parti-

cipación. Estos dos últimos tienen su máxima plasmación en la creación de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 13).

La participación en ella de las distintas administraciones y de los agentes sociales se convierte en un requisito imprescindible para la efectiva coordinación de sus propias políticas.

Así, la Comisión Nacional se configura tanto en sus *funciones*, entre las que destaca la de coordinación entre administraciones laborales y entre ésta y la sanitaria e industrial, así como en su misma *composición* tripartita y plural dentro del «tercio» que corresponde a las Administraciones, como el órgano garante de una actuación coordinada que puede superar los recelos competenciales y las duplicidades administrativas tan habituales en el pasado.

También se insta a las Comunidades Autónomas a instaurar un órgano participativo y coordinador similar a la Comisión Nacional (artículo 12 y disposición adicional duodécima), en especial mediante la atribución de la gestión de fondos provenientes de la prevista Fundación a órganos de naturaleza similar (disposición adicional quinta).

Sin duda alguna, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales abre expectativas razonables para una sensible mejora de las condiciones de trabajo en las empresas españolas. Para lograrlo, el papel de los poderes públicos va a seguir siendo determinante. No obstante, el diseño de corresponsabilidad entre agentes públicos y privados aún no se ha concretado. A este respecto, es urgente promulgar el Reglamento de Servicios de Prevención, ya que ante la indeterminación de las opciones organizativas previstas en la Ley muchas empresas pueden optar por inaplicar sus obligaciones básicas, como son la evaluación de riesgos, la planificación, etc., con el peligro que ello supone de restar credibilidad a la reforma normativa.

Pese a esta indeterminación, los poderes públicos cuentan hoy en la Ley 31/1995 con una mejor definición de sus funciones, pero aún está por ver si en la práctica cotidiana de los agentes encargados de vigilar y facilitar su aplicación se muestra el cambio cultural que constituye el más trascendental objetivo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.