

# ASPECTOS BÁSICOS DE LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES:

## LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LA GESTIÓN DE LAS EMPRESAS Y LA RELEVANCIA DEL FACTOR HUMANO EN LA PREVENCIÓN DE ACCIDENTES DE TRABAJO<sup>1</sup>

Manuel Velázquez

Inspector de Trabajo y Seguridad Social

### 1.- INTRODUCCIÓN Y RESUMEN

En el presente estudio me propongo analizar las dos cuestiones que, a mi juicio, resultan en estos momentos más relevantes dentro de la gestión de la prevención de riesgos laborales.

Se trata, por un lado, de la obligación del empresario de integrar la prevención de riesgos laborales en la gestión ordinaria de la empresa. Dicha obligación se encuentra expresamente prevista en los Art. 14.2 y 16.1. LPRL y los Art. 1 y 2 RSP, y era, hasta hace poco tiempo, de contenidos muy imprecisos. La reciente publicación por el INSHT de una Guía Técnica sobre este tema ha clarificado, al menos en parte, muchos de los aspectos que afectan a su contenido y la forma de instrumentar la misma en el denominado “Plan de Prevención”.

Para describir el significado de la integración de la prevención tomamos literalmente uno de los contenidos de la Guía del INSHT: “la integración de la prevención en el Sistema de gestión implica que cualquier actividad es objeto de una **única gestión** (no hay una gestión de su parte productiva y otra de la preventiva) de la cual es básicamente responsable una unidad determinada (a uno u otro nivel jerárquico), aunque para desarrollar sus funciones necesite, en mayor o menor grado, la colaboración del Servicio de prevención”.

Es decir, la integración de la prevención en la gestión supone que aquella debe ser siempre llevada a cabo por la propia dirección de la empresa en todos sus niveles jerárquicos y que no puede ser concebida como una tarea que se externalice o que se

---

<sup>1</sup> Documento de la charla impartida ante el FORO ARANZADI, celebrado en Bilbao el 18 de diciembre de 2008

delegue en un servicio de prevención propio o ajeno o en unos trabajadores designados por la empresa para actividades preventivas. La única función legalmente prevista para estos servicios y trabajadores es la de apoyar y asesorar a la dirección de la empresa en esta materia.

El otro tema a tratar es la relevancia del denominado “factor humano” en la prevención, una expresión con la que se hace referencia al papel determinante que juega la conducta de los individuos en las causas de los siniestros laborales frente al papel, también importante, que tienen las condiciones materiales en las que se desarrolla el trabajo.

Hasta este momento la acción preventiva en las empresas se ha centrado exclusivamente en las condiciones materiales de trabajo y no en las conductas humanas de los individuos que conforman la organización de una empresa.

Ambos temas, como veremos a continuación, inciden sobre la relevancia de la organización en la prevención de riesgos laborales y, por tanto, guardan bastante relación.

Para realizar el estudio de estos temas es preciso, en primer lugar, comenzar por el punto de partida más habitual de la prevención de riesgos laborales que es el análisis de las causas de los accidentes y enfermedades laborales. Las empresas están obligadas a realizar este análisis de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 16.3. LPRL con un fin preventivo. La conclusión más común de todos los análisis de este tipo ha sido que la causa más frecuente de los siniestros laborales reside, en última instancia, en las formas de organización del trabajo por parte de la dirección de la empresa.

El segundo aspecto que se va a examinar es la determinación de la responsabilidad del empresario en la prevención de riesgos laborales en lo que se refiere a la integración de la prevención en la gestión y al factor humano como causa de los siniestros laborales. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 LPRL corresponde al empresario llevar a cabo una conducta proactiva en favor de la prevención, integrando la misma en su gestión ordinaria y asumiendo siempre una responsabilidad que no puede ser delegada en servicios internos o externos de prevención.

De acuerdo con el contenido del Art. 15 LPRL, esta responsabilidad no solo abarca a las condiciones materiales de trabajo sino también a las conductas de los individuos que están bajo su dependencia, ya que responde por las carencias de formación e información de los trabajadores a su servicio e incluso también por las conductas de imprudencia ordinaria o no temeraria que aquellos adopten en su trabajo.

Y por último, analizaremos cuáles son las actividades preventivas que el empresario debe adoptar para evitar y prevenir los accidentes laborales conforme a la legislación vigente. Se analizarán las medidas que actualmente adoptan las empresas, como la contratación de servicios de prevención externos, la evaluación de riesgos, la formación de los trabajadores y el uso de la potestad disciplinaria, y la insuficiencia de las mismas

para integrar la prevención en la gestión y prevenir los siniestros debidos a las conductas de los individuos.

Para finalizar daremos una perspectiva general de algunas de las medidas que a nuestro juicio se deberían de adoptar en esta dirección, como serían el examen profundo de las causas de la siniestralidad laboral en cada empresa, la evaluación de riesgos organizativos y/o psicosociales, la auditoria de la integración de la prevención por los servicios de prevención ajenos y la reelaboración del Plan de Prevención de la empresa.

## **2.- LAS CAUSAS DE LOS SINIESTROS LABORALES**

Nuestra legislación establece que una vez que se produce un daño a la salud de los trabajadores la empresa está obligada a analizar las causas que han podido motivarlo (Art. 16.3. LPRL) con la finalidad preventiva de que se adopten las medidas necesarias para que en el futuro no se vuelva a repetir el mismo acontecimiento.

De manera general, el principal objetivo de las políticas y medidas de prevención de riesgos laborales es evitar la producción de siniestros laborales y el indicador más objetivo de la prevención es el número y la gravedad de siniestros laborales ocurridos en un determinado período en una empresa o en un sector, por mucho que este indicador sea exclusivamente negativo, tenga importantes desviaciones y que por ello no refleje de modo completo y exacto la realidad del mundo laboral y de la actividad preventiva de las empresas.

En cada legislación se utilizan diversos conceptos sobre el término “accidente de trabajo”. En algunas, este término abarca a todos los sucesos imprevistos en el trabajo que hayan ocasionado daños personales y materiales. En nuestra legislación distinguimos, por un lado, el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, cuando se han ocasionado daños personales, y se emplea el término “incidente” para referirlo a los sucesos imprevistos que o bien solo hubieran ocasionado daños materiales o que solo de forma potencial podrían haber ocasionado daños materiales o personales.

### **Las causas directas e indirectas de los accidentes laborales**

Todos los análisis sobre la causalidad de los accidentes y enfermedades laborales parten de una distinción entre las causas directas e inmediatas de los siniestros y las causas indirectas o subyacentes.

Los accidentes suelen ser el resultado de una cadena causal de fallos y errores en los que la última manifestación es el suceso dañoso para el trabajador. Estas cadenas de fallos y errores son muy frecuentes en toda actividad laboral y normalmente no desembocan en la producción de un siniestro. Se estima que, como media, de cada sesenta incidentes solamente tres dan lugar a daños materiales y uno a daños personales, que son los que llamamos propiamente accidentes o enfermedades profesionales. La primera conclusión es que la acción preventiva sobre los incidentes contribuiría a que estos no se

reprodujeran y por lo tanto reduciría el número de accidentes. El problema, como veremos más adelante, es que apenas se realiza esta gestión preventiva sobre los incidentes y este es uno de los síntomas de la falta de integración de la prevención en la gestión ordinaria de una empresa.

*Las causas directas o inmediatas* de los accidentes son las primeras que observamos. Pueden ser causas materiales, como la existencia de un suelo resbaladizo, una escalera defectuosa, una barandilla no instalada o una máquina sin resguardos o protecciones. O bien puede tratarse de conductas humanas o actos inseguros del personal de una empresa, como son simples fallos, descuidos o distracciones, equivocaciones o la violación de las normas de prevención, como podría ser el caso del olvido de reponer las protecciones antes retiradas para una operación de mantenimiento, el inadecuado manejo de una grúa, operar con una máquina retirando los mecanismos de seguridad o no llevar puestos los equipos de protección personal para una actividad peligrosa y expuesta a riesgo.

Pero un análisis más profundo de la cadena causal nos debe llevar siempre al examen de las *causas indirectas o subyacentes* de los siniestros, y esto es lo que con frecuencia nos suele conducir a las insuficiencias o defectos en la dirección y organización del trabajo.

Dentro de estas causas podríamos distinguir entre los puros *fallos en la producción*, como sería el caso de que la tarea o trabajo que se estaba realizando en el momento del accidente no fuera en realidad necesaria o útil para la producción y su puesta en práctica pudiera haberse evitado.

En segundo lugar, se encontrarían los puros *fallos en la gestión de la prevención de riesgos laborales* que serían los derivados de una falta de acción de los servicios de prevención, propios o ajenos, de la empresa. En estos casos el accidente se habría ocasionado como consecuencia de la ausencia de una actividad previa de identificación o valoración de los riesgos laborales, o de la falta de prevención de las situaciones de emergencia que derivan de un accidente laboral como, por ejemplo, la falta de previsión de una inmediata atención o primeros auxilios al accidentado.

Pero, sin embargo, la mayoría de las causas indirectas o subyacentes implican una mezcla de ambos problemas y eso es lo que denominamos la *falta de integración de la prevención en la gestión productiva de la empresa*.

Dentro de este importante grupo de causas estaría, por ejemplo, la falta de ejecución por la dirección de la empresa de las medidas previstas en la evaluación de riesgos y la planificación preventiva elaboradas por el servicio de prevención. Es el caso práctico de que el servicio de prevención ha realizado su labor de identificación y evaluación de riesgos y ha propuesto medidas correctoras a la empresa, pero ésta ha hecho caso omiso de las propuestas del servicio de prevención y no ha tenido en cuenta su labor.

Otro ejemplo sería el de la compra por la empresa de productos o equipos sin tener en cuenta los requisitos elementales de seguridad como son el marcado CE o la

certificación del fabricante o de un organismo de control. En este caso, la persona encargada de la adquisición de equipos no está debidamente informada ni asesorada por el servicio de prevención sobre cómo efectuar esta labor.

Otro supuesto sería el de los defectos y las carencias en la comunicación de incidencias y anomalías que afecten a la prevención por parte de trabajadores y mandos a la dirección de la empresa o la falta de reacción de ésta ante las comunicaciones recibidas. Tal y como antes hemos señalado, la falta de reacción ante los incidentes provoca posteriormente la producción de accidentes de trabajo.

Otro podría ser la mala o inexistente coordinación de las actividades de la empresa con los subcontratistas. Sería el caso de que el empresario ha decidido como opción más económica y rentable la subcontratación de servicios sin tener en cuenta las condiciones de la empresa subcontratista o las interferencias y relaciones que van a existir entre los trabajadores de la subcontratista y los de otras empresas presentes en el centro de trabajo.

Otro sería la inadecuada formación para afrontar los riesgos del trabajo por parte de los trabajadores recientemente contratados o que han sido cambiados de puesto de trabajo. Solo se tiene en cuenta la necesidad productiva de contratar nuevos trabajadores o de desplazar a los ya existentes sin advertir de sus carencias formativas para afrontar los riesgos de sus puestos de trabajo.

O, en suma, el no haber provisto a los trabajadores de equipos protectores antes de encomendarle tareas peligrosas o el que los mandos de la empresa no controlen el cumplimiento de las medidas de prevención por parte de los trabajadores que dependan de ellos, etc.

En conclusión, hay que decir que para evitar futuros accidentes siempre se hace preciso examinar todas las causas y factores contribuyentes del accidente y no solamente aquellos más directos y visibles.

### **Los factores de riesgo materiales y los factores de riesgo humanos**

Otra distinción que también debemos hacer a la hora de examinar las causas de los siniestros es entre los factores de riesgo materiales o de ingeniería y los factores humanos y organizativos.

Los primeros se refieren a la falta de recursos humanos y materiales o a las deficiencias en las instalaciones y equipos de trabajo. Tal sería el supuesto de que el trabajador no tuviera ni tan siquiera la posibilidad a su alcance de realizar las tareas que se le han encomendado de manera correcta y cumpliendo con todas las normas de prevención. En este caso, la medida preventiva sería un plan para implementar esos recursos en sus tareas y facilitarle los equipos, máquinas y colaboradores que necesita.

Los *factores humanos y organizativos* son aquellos que no se derivan de la presencia o ausencia de recursos sino solamente de las conductas del personal de la empresa, ya se

trate de mandos o de trabajadores, y ya sean estas conductas voluntarias o involuntarias. Según casi todos los analistas estas conductas están presentes como factor contribuyente en el 70 a 80 por 100 de los siniestros laborales y constituyen, por tanto, su principal causa.

Entre estos factores humanos causantes de los siniestros laborales vamos a distinguir entre los fallos, las equivocaciones y las violaciones de las normas de prevención. Hacemos un breve análisis de cada uno de ellos.

#### - **Los fallos**

Los fallos se producen por descuidos, falta de atención o de memoria de los trabajadores. En estos casos, el trabajador quiere hacer correctamente las tareas que tiene asignadas y sabe perfectamente cómo realizarlas pero de forma involuntaria comete un error en la ejecución.

Muchos de estos fallos pueden ser previsibles y evitables, sobre todo aquellos que se repiten con cierta frecuencia y habitualidad.

Los fallos de memoria pueden ser evitados mediante un buen diseño de los equipos de trabajo que evite los errores o una adecuada señalización que recuerde al trabajador cuál debe ser el orden de sus tareas o sus movimientos.

Los fallos que se deben a la fatiga mental y la sobrecarga de trabajo pueden ser evitados mediante un mejor y adecuado reparto y distribución de tareas que evite las tareas monótonas y repetitivas o una excesiva fragmentación de tareas o la adopción de un adecuado procedimiento que evite la carga mental y, en general, otras situaciones de estrés laboral.

#### - **Las equivocaciones**

Otra categoría diferente de errores humanos son las equivocaciones. En ellas el trabajador desea realizar correctamente la tarea asignada pero la falta de información o de formación y conocimientos se lo impide.

En estos casos, las medidas para evitar este tipo de error humano podrían ser las de proporcionar a los trabajadores la adecuada formación para realizar su trabajo, establecer normas claras y precisas de aquellas tareas que no se deben hacer sin la debida preparación y que a los trabajadores les sean comunicadas, de forma adecuada y comprensible, todas las incidencias e informaciones que puedan afectar a su trabajo.

Las *carencias de formación* suelen ser la causa más frecuente de los accidentes que afectan a los trabajadores temporales o cuyas funciones han sido recientemente alteradas y no conocen el trabajo que les ha sido asignado ni los riesgos que éste conlleva.

La *realización de tareas para las que no se tiene especial preparación* puede ser otra de las causas de siniestros laborales, sobre todo cuando estas se ejecutan con un exceso de confianza por parte del trabajador. Establecer normas precisas de qué actividades no se deben realizar sin la debida preparación o ayuda técnica puede prevenir este tipo de conductas.

Las *carencias de información* son, por su parte, una de la causa más frecuente en los accidentes de personas que trabajan en instalaciones eléctricas o de mantenimiento. Los cambios de turno favorecen este tipo de errores cuando las *comunicaciones* entre los responsables de uno y otro turno no se comunican adecuadamente las incidencias y no se tiene constancia de que la información haya sido efectivamente recibida. También es posible que estas carencias ocurran cuando las comunicaciones e informaciones no sean comprendidas por su receptor, bien ya sea por un problema de idioma o por la existencia de distintas pautas culturales o profesionales entre el que comunica y el que recibe la información.

#### - **Las violaciones de normas preventivas**

Y por último, otro factor son las violaciones de las normas de prevención por los trabajadores. En este caso, el trabajador conoce las reglas para ejecutar la tarea que tiene asignada pero decide voluntariamente incumplirlas, normalmente movido por un motivo perfectamente racional como el de buscar una mayor comodidad en la realización de las tareas, aumentar la producción o ganar tiempo.

Este incumplimiento puede ser rutinario en el caso de que sea realizado de forma habitual y ordinaria por el trabajador o trabajadores del centro, o bien puede tratarse de un incumplimiento o violación puntual ante circunstancias excepcionales.

El modo de evitar o prevenir las violaciones de normas por los trabajadores es el establecimiento por la empresa de normas de trabajo claras y comprensibles para los trabajadores a los que van dirigidas procurando que el trabajador entienda y comparta el sentido y significado de las mismas y fijar medidas eficaces de control y vigilancia por parte de los mandos y la dirección de la empresa.

En todo caso, hay que incidir en que las conductas inseguras son normalmente conductas racionales y no son solamente el resultado de la acción individual y concreta de un trabajador sino el resultado de cómo reaccionan los trabajadores a un ambiente y entorno de trabajo determinado y las influencias que en él se producen, especialmente cuando dichas conductas se reiteran y se repiten con frecuencia.

El trabajo de la dirección de la empresa para prevenirlas y evitarlas no es solamente actuar individualmente sobre las personas que cometen errores en el trabajo sino cambiar el entorno que propicia esas conductas inseguras, y para ello será necesario, tal

y como más tarde veremos, integrar la prevención en la organización del trabajo de producción en todos sus niveles jerárquicos.

Una vez que hemos visto y analizado las causas de los accidentes y enfermedades laborales y hemos determinado que el factor más relevante en términos absolutos es el relativo a las conductas de los individuos, vamos a entrar a examinar la trascendencia de estas conductas respecto a la responsabilidad del empresario en la prevención de riesgos laborales.

### **3.- LA RESPONSABILIDAD DEL EMPRESARIO POR LOS ERRORES DE ORGANIZACIÓN Y DE CONDUCTA DE LOS MANDOS Y TRABAJADORES**

Como es sabido, la responsabilidad del empresario se establece en términos generales según lo dispuesto en los Artículos 14 y 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El empresario tiene en nuestro ordenamiento legal una posición de *garante* de la seguridad y salud del trabajador expresamente prevista en el Art. 14.2 LPRL: “en cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá **garantizar** la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo”.

Los principales cometidos de su función son integrar la prevención en la gestión de la empresa y la adopción de medidas preventivas eficaces: “a estos efectos, en el marco de sus responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante **la integración** de la actividad preventiva en la empresa y la **adopción de cuantas medidas sean necesarias** para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores” (Art. 14.2. LPRL)

Está obligado a desarrollar una actividad continua y proactiva: “una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de **perfeccionar de manera continua** las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la **adaptación de las medidas de prevención a las modificaciones** que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo” (Art. 14.2. LPRL).

Y su responsabilidad tiene además **carácter indelegable**, es decir, no se puede desentender de la prevención mediante la mera atribución de responsabilidades a trabajadores propios o a terceros: “las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley, la atribución de funciones en materia de protección y prevención **a trabajadores o servicios de la empresa y el recurso al concierto con entidades especializadas** para el desarrollo de actividades de prevención complementarán las

acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia” (Art. 14.4. LPRL)

Respecto a las conductas que hemos clasificado anteriormente como errores humanos el Art. 15 LPRL establece que “el empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas” (Art. 15.2. LPRL) y “adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico” (Art. 15.3.LPRL). Dispone también que “la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador” (Art. 15.4.LPRL).

La jurisprudencia de los tribunales ha aplicado también estos principios legales, si bien no lo ha hecho de forma mecánica sino teniendo siempre en cuenta las circunstancias que han concurrido en cada caso concreto.

### **La Responsabilidad Administrativa**

El uso de la potestad sancionadora de la administración en el orden social por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y las autoridades laborales autonómicas, sin perjuicio de su posterior revisión por la jurisdicción contencioso administrativa, suele ser con frecuencia el punto inicial de los procesos de exigencia de responsabilidad jurídica.

Este procedimiento es, por este motivo, el que marca el primer análisis de los hechos y de la cadena causal en el caso de los siniestros laborales, de ahí su relevancia para establecer no solo cuáles fueron las causas directas de los siniestros sino también las causas indirectas o subyacentes y analizar el grado de integración de la prevención en la gestión de la empresa.

En la responsabilidad administrativa se suele llevar a la práctica la aplicación más rigurosa de los principios de responsabilidad del empresario establecidos en los Art. 14 y 15 LPRL. El deber de control y vigilancia del empresario de la actividad del trabajador a la que antes hemos hecho referencia, comprende el deber de prevenir sus conductas imprudentes y la presunta violación por este de las normas de seguridad.

Como ha señalado repetida jurisprudencia “la deuda de seguridad de la empresa con sus trabajadores no se agota con darles los medios normales de protección sino que viene además obligada a la adecuada vigilancia del cumplimiento de sus instrucciones que deben tender no solo a la finalidad de proteger a los trabajadores que crea o exige el servicio encomendado, sino además de **la prevención de las ordinarias imprudencias profesionales**”, “donde se resalta que como contrapartida a la facultad organizadora de la empresa por su titular, sobre éste recae la escrupulosa observancia de las medidas preventivas en la seguridad del trabajador, **no siendo enervada tal obligación por la posible imprudencia del trabajador** [entre otras, STS 4.10.76 (RJ 1976/4973), 6.11.76

(RJ 1976/5803), 22.10.82 (RJ 1982/5794), 2.7.96 (RJ 1996/5605)], no bastando con acreditar que las medidas de prevención existen o se han propuesto sino **que realmente se han cumplido** [27.3.98 (RJ 1998/2869)].

Se señala también que “no se trata de una responsabilidad objetiva, sino una **culpa in vigilando**, por lo que se exige al empresario la continua vigilancia en el cumplimiento de las normas” [así, entre otras en la STS 27.5.96 (RJ 1996/4496). Es un deber de seguridad del empleador “que obliga a exigir al trabajador la utilización de los dispositivos de seguridad, impidiendo si fuera necesario la actividad laboral de quienes, por imprudencia o negligencia, incumplan el debido uso de aquellos, incluso a través del ejercicio de la actividad disciplinaria” [entre otras, STS 14.10.96 (RJ 1996/7528)]

También se refiere la jurisprudencia a lo que antes hemos denominado *equivocaciones* del trabajador, basadas en su falta de información, conocimientos o experiencia. Así lo señala, entre otras, la STS 18.2.97 (RJ 1997/1102): la falta de formación e instrucción del trabajador para el manejo de los equipos es un hecho y circunstancia que resulta claramente imputable al empresario; o la STS 14.10.96 (RJ 1996/7528) en el que el accidente se produjo por “la colocación de unos tablonos inadecuados para realizar el trabajo sobre ellos”; o la STS 19.4.04 (RJ 2004/4049) en el que el accidente se produjo por la falta de comunicación de “que la línea de alta tensión eléctrica estaba en servicio”

Sin embargo, la responsabilidad no puede ser objetiva, y no solamente porque este principio sea contrario a los principios constitucionales sino porque además supondría un desincentivo para la labor preventiva que corresponde llevar a cabo a los empresarios en el caso de que estos siempre fueran condenados por un resultado lesivo cualquiera que fueran los medios y la actividad que hayan desplegado previamente para evitarlo.

La STSJ Cantabria de 3.10.02 (RJCA 2002/1147) es un claro ejemplo de este principio. La conducta infractora ha de ser “imputable, a título de dolo o culpa, a una persona física o jurídica determinada” y en el caso que esta sentencia examina “el accidente no se hubiera producido de no haber desobedecido las órdenes del encargado” y del actuar del trabajador “en contra de esas instrucciones devino exclusivamente el siniestro”. O también la STSJ Madrid 15.12.04 (nº 1964) en la que se estima que el accidente ocurrió como consecuencia de una “puntual actuación imprudente” del trabajador “por su propia y exclusiva decisión personal”.

Se trata en estos casos, de supuestos de hecho en los que el trabajador desobedeció órdenes claras y expresas del empresario o de conductas imprudentes, instantáneas o puntuales del trabajador en contraposición a las conductas que se consideran habituales y duraderas y que por ello son susceptibles de estar sometidas al control y vigilancia del empresario.

### **La responsabilidad en las jurisdicciones social y civil**

Mientras la responsabilidad administrativa se refiere tanto a supuestos de falta de acción puramente preventiva como reactiva, en el caso de siniestros laborales, la jurisprudencia

de las jurisdicciones social y civil, sin embargo, solo examina los supuestos de responsabilidad reactiva por accidente de trabajo.

De esta jurisprudencia destacamos el examen de los casos de concurrencia de una conducta imprudente por parte del trabajador y una conducta infractora por parte de la empresa se suele concluir que tal tipo de circunstancia no excluye la responsabilidad de la empresa si bien puede atenuar la misma y disminuir la suma indemnizatoria (así, entre otras, la reciente STS 1º 24.7.08 Recurso 2515/2001 y la STS 4ª 12.7.07 RJ 2007/8226)

En las sentencias de estas jurisdicciones se suele hacer un juicio de “previsibilidad” de lo ocurrido. El empresario no responde por todas las causas del accidente que han sido establecidas en un análisis a posteriori sino solamente de aquellas que podía haber razonablemente previsto, es decir, por aquellos hechos y circunstancias que conocía o que hubiera debido conocer.

### **La responsabilidad penal**

Y por último, analizamos muy brevemente la responsabilidad en la jurisprudencia penal, que es en la actualidad la que se encuentra más sujeta a posibles cambios y modificaciones.

Los errores e imprudencias cometidas por los mandos y personal directivo de la empresa se encuentran claramente dentro de las conductas tipificadas penalmente como delito. Como una muestra clara y evidente de ello resaltamos la STS 2ª 1360/1998 de 12 de noviembre (RJ 1998/7764) sobre un supuesto típico de no facilitar al trabajador los medios preventivos o la STS 2ª 1188/1999 de 14 de julio (RJ 1999/6180) ante un supuesto de supervisión del trabajo de trabajadores autónomos.

Sin embargo, de acuerdo con jurisprudencia mayoritaria hasta el momento, si concurría la conducta imprudente del trabajador en el siniestro laboral esto podría no solamente reducir sino incluso motivar la exclusión de la responsabilidad penal del empleador. Así lo señalan, entre muchas otras, la SAP de Vizcaya 18.1.01 y la SAP de Madrid 22.9.99.

De acuerdo con lo expresado en la SAP Madrid Secc. 6ª de 18.10.05 y la SAP Madrid Secc. 4ª 102/07 de 14.4.07 (JUR 2007/231608) “solo las más groseras de las infracciones, la dejación de los más elementales deberes de cuidado o protección merecen la salvaguardia o protección del orden jurisdiccional penal”.

### **Conclusiones finales**

Con este breve análisis sobre la jurisprudencia de nuestros tribunales cerramos este capítulo. Como hemos visto, la responsabilidad del empresario siempre comprende y abarca a los siniestros producidos por conductas erróneas de los mandos directivos de la empresa y, salvo excepciones, también comprende las conductas erróneas cometidas por

los trabajadores en mayor o menor medida dependiendo de cuál sea la naturaleza del tipo de responsabilidad.

Existe, por tanto, una correspondencia básica entre el ámbito de las causas directas e indirectas de los siniestros laborales y el ámbito de la responsabilidad del empresario, si bien este último no responde por todas las causas de los accidentes que se determinen a posteriori sino solamente por aquellas que pudieran haber sido previsibles a priori y hubieran podido evitarse.

También hay que resaltar a este respecto que no solamente son previsibles los accidentes que tienen por causa una deficiencia de las condiciones materiales sino también las que tienen por causa una conducta de los individuos. Las conductas también son previsibles, especialmente cuando estas son habituales y se repiten o existe una previsión racional de que puedan suceder en determinadas condiciones.

El otro aspecto que también destacamos es que en la acción de los operadores jurídicos hasta ahora conocida se empieza ya a tratar la cuestión de la falta de integración de la prevención en la gestión de la empresa. El juzgador tiene en cuenta si existía o no una evaluación de riesgos y si las recomendaciones y medidas en ella previstas han sido o no ejecutadas por la empresa. A medida que transcurra el tiempo esta cuestión será cada vez más relevante en la determinación de la responsabilidad del empresario.

#### **4.- LA GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LOS ERRORES HUMANOS**

Y en este apartado abordamos el otro aspecto que nos resta por examinar. Hemos concluido que la inmensa mayoría de accidentes o siniestros laborales se produce por conductas humanas erróneas o incorrectas del personal de la empresa, ya se trate de mandos o trabajadores, y que la concurrencia de estas conductas no excluye la responsabilidad del empresario, el cual ha de prevenir las imprudencias ordinarias de los trabajadores a su servicio.

Por lo tanto, es lógico considerar que en principio el empresario debería estar preferentemente interesado en llevar a cabo una actividad preventiva que evite este tipo de conductas puesto que son las que producen el mayor número de accidentes laborales.

Para empezar este análisis, se debe partir, una vez más, de que las conductas inseguras o imprudentes de los trabajadores no son por lo general hechos aislados ni deben ser tratados como problemas que afectan a cada individuo de forma específica, salvo en supuestos muy puntuales. Se trata, por el contrario, de conductas que ocurren y se repiten con frecuencia en un determinado entorno laboral y que por tanto forman parte de un problema colectivo, que suele afectar a toda la organización de la empresa en su conjunto y en el que las conductas de los individuos vienen determinadas por la cultura y ambiente general de trabajo existente en cada centro de trabajo.

En la mayor parte de las empresas se repite el hecho y la circunstancia de que más del 70 por 100 de los accidentes se debe a fallos, equivocaciones y violaciones de las normas preventivas. El factor humano es, por lo tanto, el determinante de la inmensa mayoría de los accidentes de trabajo que se producen y no tratar de afrontar este hecho va a suponer en la práctica que el resultado de las acciones preventivas de las empresas no se refleje en los datos finales de siniestralidad, tal y como ahora está sucediendo.

Para realizar un completo análisis vamos a examinar las medidas que se adoptan actualmente por las empresas para combatir la siniestralidad y a continuación analizaremos las medidas que en cambio nos parecen más adecuadas para contribuir a esta finalidad.

### **3.1.- LAS MEDIDAS QUE SE ADOPTAN ACTUALMENTE PARA COMBATIR LA SINIESTRALIDAD POR LAS EMPRESAS**

Vamos a repasar acto seguido las principales medidas que se adoptan en las empresas para combatir la siniestralidad. Como veremos ninguna de ellas afecta de lleno a la organización de la prevención en la empresa ni a su integración en la gestión productiva ordinaria y estas son, a mi juicio, las principales causas de su ineficacia.

#### **A.- LA CONTRATACIÓN DE UN SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO (SPA)**

En la mayoría de las empresas, y de acuerdo con la Guía Técnica del INSHT sobre Integración de la Prevención en el 75 por 100 de las pequeñas empresas, se ha optado como única modalidad de organización preventiva por la subcontratación de una entidad especializada o servicio de prevención ajeno para llevar a cabo actividades preventivas.

##### **Las insuficiencias de la legislación vigente**

La situación descrita por la Guía Técnica es el resultado de una aplicación literal del Art. 12.2 del Reglamento de Servicios de Prevención (RSP), según el cual “no será obligatoria la designación de trabajadores para el desarrollo de actividades preventivas cuando el empresario haya asumido personalmente la actividad preventiva en empresas de menos de seis trabajadores, haya recurrido a un servicio de prevención propio **o haya recurrido a un servicio de prevención ajeno**”.

Sin embargo, este tenor literal del precepto no se atiene exactamente a lo prescrito en el Art. 31.1. LPRL según el cual solo “si la designación de uno o varios trabajadores **fuera insuficiente** para la realización de las actividades de prevención, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas (...) el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos a la empresa, que colaborarán cuando sea necesario”.

Es decir, la empresa tendría la obligación de tener recursos preventivos propios y solo cuando estos fueran insuficientes podría recurrir a otros ajenos o externos. Esto es también lo que establece el Art. 7.3. de la Directiva Marco 89/391/CEE de la que deriva nuestra legislación: “si las competencias en la empresa y/o establecimiento **son insuficientes** para organizar las actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento”.

A la luz de estos preceptos cabría afirmar que podría existir una clara y flagrante ilegalidad del Art. 12.2. RSP por alterar lo dispuesto en el Art. 31.1.LPRL o en todo caso una presunta infracción de lo dispuesto en la Directiva Marco que también determinaría su nulidad.

Hay que recordar a este respecto que el TJCE ya se pronunció en su sentencia de 22 de mayo de 2003 contra un país de legislación muy similar a la nuestra, como era Holanda (Asunto C-441-01), en el que claramente se establecía un derecho a optar entre servicios de prevención propios o ajenos, y señaló en sus fundamentos 54 y 55 que “la finalidad de la Directiva es favorecer la participación equilibrada de los empresarios y de los trabajadores en las actividades de protección y de prevención de los riesgos profesionales. Por consiguiente, la mejor forma de garantizar el efecto útil de la Directiva es dando preferencia a la organización de tales actividades en el seno de la empresa” y que “a la vista de estas consideraciones, permitir al empresario que opte entre organizar las citadas actividades en el seno de la empresa o recurrir a competencias externas a ésta no contribuye a garantizar el efecto útil de la Directiva, sino que constituye un incumplimiento de la obligación de asegurar la plena aplicación de la citada Directiva”.

Señalan, sin embargo, algunos comentaristas de la mencionada STJCE, que cabe una interpretación del Art. 12.2. RSP que no sea contraria a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ni a la Directiva Marco puesto que el Art. 12.1 establece que “el empresario designará a uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa. Las actividades preventivas para cuya realización no resulte suficiente la designación de uno o varios trabajadores deberán ser desarrolladas a través de uno o más servicios de prevención propios o ajenos”, y el Art. 12.2 comienza diciendo que “no obstante lo dispuesto en el apartado anterior...”

De este modo, concluye el Profesor Ferrán Camas, “entiendo que esta resolución judicial [del TJCE] nos puede servir para interpretar nuestra normativa interna, sobre todo los artículos 30 y 31 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con los arts. 10 y ss. del RD 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Del estudio del conjunto de preceptos puede resolverse que la designación de trabajadores es la modalidad organizativa que, *a priori*, es acogida como prioritaria en línea con el ordenamiento comunitario que se transpone, aunque también es cierto que el concierto de la prevención con servicios de prevención ajenos resulta potenciada, sobre todo en lo

relativo a las pequeñas y medianas empresas. El impulso, o dicho de otro modo, el favorecimiento normativo de este modelo de prevención externo a la empresa, no puede poner en duda, en todo caso tras la STJ de 22 de mayo de 2003, la necesaria y obligada participación de los trabajadores en las tareas de prevención y protección en el seno de la empresa en todos aquellos aspectos para los que estén capacitados o en los que puedan intervenir”

Y este es el comentario que realiza al respecto el Profesor Daniel Martínez Fons: “así las cosas, parece que deberá abogarse por una interpretación sistemática del apartado segundo del art. 12 RSP cuando se refiere a las excepciones a la obligación de designar a los trabajadores de la empresa para ocuparse de la actividad preventiva. De lo contrario (...) no podrá más que concluirse la ilegalidad del precepto reglamentario. En atención a lo antedicho, entendemos que la referencia del art.12.2 al excepcionar del carácter obligatorio de la designación a trabajadores los supuestos en los que el empresario bien haya optado por recurrir a un servicio de prevención bien lo haya hecho por un servicio ajeno deberá entenderse hecha a los supuestos previstos en el art. 14 y 16 RSP. Por consiguiente, deberá optarse por la designación de trabajadores siempre y cuando la normativa reglamentaria no imponga, en razón de la peligrosidad de la actividad, de la dimensión de la empresa o de los riesgos a los que están expuestos los trabajadores, otra modalidad de prevención con carácter preferente. En otras palabras, siempre deberá optarse por la designación de trabajadores, salvo que sea el empresario quien asuma personalmente la prevención de los términos legales (art. 11 RSP) o se cumpla alguna de las condiciones que dan preferencia a los servicios de prevención propios o ajenos (art. 14, 15 y 16 RSP). En este sentido, el recurso a los servicios de prevención propios o ajenos solamente será posible cuando concurren las circunstancias habilitantes previstas legalmente”.

En cualquier caso, el efecto real de la aplicación de este precepto, el Art. 12.2. RSP, ha sido el de permitir la total y masiva externalización de la prevención en las pequeñas empresas en la forma descrita por la propia Guía Técnica del INSHT sobre Integración de Prevención, y este hecho es claramente contrario a lo dispuesto en la Ley y en la Directiva, cualquiera que sea la interpretación que demos al mencionado precepto.

O bien el Art. 12.2. RSP debe ser declarado nulo por ser contrario a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales o por ser contrario a la Directiva Marco Comunitaria o bien debe hacerse una interpretación restrictiva del mismo, en cuyo caso la mayoría de las empresas que han optado por contratar un SPA como único recurso preventivo estarían incumpliendo el Reglamento y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

Para paliar esta situación no considero que sea la medida más lógica el uso por la Inspección de Trabajo y las autoridades laborales de la potestad administrativa sancionadora, puesto que dicha potestad no puede ser utilizada para la solucionar controversias sobre la interpretación y el alcance de las normas jurídicas de acuerdo con los principios constitucionales que restringen su uso.

Debe ser, por tanto, la acción de los tribunales ordinarios la que decida sobre la improcedencia de una aplicación extensiva del Art. 12.2. RSP, lo cuál causaría evidentes problemas de inseguridad jurídica a los pequeños empresarios que han optado por el modelo de completa externalización de la gestión preventiva.

O bien, en su caso, sería la acción del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, bien a instancia de la Comisión Europea o por el recurso prejudicial de uno de nuestros órganos jurisdiccionales, el que debiera decidir sobre el incumplimiento por parte del Estado español de los mandatos de la Directiva Marco. Cabe recordar, a este respecto, que la mera falta de claridad y precisión de un decreto o reglamento en la transposición de una Directiva puede condicionar el incumplimiento de un Estado miembro de las disposiciones comunitarias, tal y como así señala, entre muchas otras, la STJCE 7.10.04 (asunto C-103/02).

### **Los objetivos de la externalización**

Pero al margen del debate sobre la supuesta ilegalidad del Art. 12.2. RSP, la realidad es que con la total externalización de la prevención en un SPA las empresas pretenden dos objetivos.

Por un lado, desprenderse, aunque sea de modo ilusorio, de sus responsabilidades en materia de gestión preventiva y, por otro lado, librarse de la obligación de que su sistema de prevención sea periódicamente auditado por una empresa autorizada para esta actividad, una obligación, esta última, que solamente existe en la legislación española, aunque ahora se haya establecido en la “Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012” un deseo de restringirla a las empresas con más de 50 trabajadores.

Respecto a la primera pretensión, la propia legislación recoge de forma expresa que la labor de los técnicos de prevención es solamente asesorar y apoyar a la empresa (Art. 31.3. LPRL) y por otra parte, el Art. 14.4 LPRL, como hemos visto antes, impide que la responsabilidad del empresario pueda delegarse en estos técnicos y otros servicios externos.

En cambio, la segunda pretensión sí es real y representa un obstáculo que solo puede ser removido mediante una reforma reglamentaria como la prevista en la mencionada Estrategia.

La auditoria no ha sido concebida en nuestra legislación como un complemento para la gestión preventiva en empresas con especiales dificultades preventivas por realizar actividades peligrosas o por tener un alto índice de siniestralidad, sino como un mecanismo de control (privado) de las actividades preventivas en las empresas que no hayan concertado con un SPA cualquiera que sea su actividad y su peligrosidad, lo que ha ocasionado el perverso efecto de desincentivar la gestión propia e interna de la prevención y, por el contrario, favorecer una desmedida externalización con efectos claramente contraproducentes.

## **Los problemas de la externalización**

El recurso exclusivo a un servicio de prevención ajeno como forma de gestionar la prevención por parte de las empresas ha sido hasta la fecha una fuente constante de problemas. Por lo general, las empresas conciben que estos servicios lleven a cabo un papel similar a las asesorías jurídicas a las que solamente se acude cuando se plantean problemas de tipo legal ante instancias administrativas y judiciales.

Estos servicios acuden a las empresas de forma muy esporádica o cuando esas empresas que los contratan demandan sus servicios, lo que suele ser de hecho bastante infrecuente dado el escaso nivel de conocimiento y de interés sobre estas cuestiones, careciendo las empresas, por lo general, de una persona encargada y formada en asuntos relacionados con la prevención que pueda recibir y entender el asesoramiento que se presta a la empresa y ayudar en el objetivo de integrar la prevención en la gestión ordinaria de la producción.

Como antes hemos señalado, la total ausencia de gestión de los incidentes ocurridos en una empresa condiciona que no se desarrolle una eficaz gestión preventiva de los accidentes laborales. Si el personal y los mandos de la empresa no son capaces de advertir los incidentes o no acuden al SPA cuando estos ocurren, no resulta posible en ningún modo la integración de la prevención en la gestión de la empresa.

A este respecto, la Guía del INSHT expresa literalmente que la total externalización es contraria a la integración y propone que en las empresas que hayan contratado un SPA o un Servicio Mancomunado al menos exista una persona que realice la labor de puente o enlace entre la empresa y el SPA y que esa persona tenga al menos una formación preventiva básica, para así poder gestionar de modo integrado la prevención. Sin embargo, las meras propuestas o recomendaciones de una Guía Técnica obviamente carecen de fuerza legal.

El sistema más acorde con la Directiva y la Ley sería el establecimiento de un servicio de prevención interno o de un trabajador designado para actividades preventivas en todas las empresas que contase con el apoyo puntual de servicios de prevención externos. Sin embargo, para alcanzar ahora mismo este objetivo resulta necesaria una reforma legislativa o bien la acción de control de legalidad sobre la aplicación del Art. 12.2. RSP que entendemos que fundamentalmente corresponde a los tribunales.

## **B.- LA EVALUACIÓN DE RIESGOS**

La evaluación de riesgos es una de las innovaciones más importantes de la LPRL que con el tiempo se ha ido perfeccionando en su práctica y uso por parte de los técnicos en prevención, aunque aún quede mucho por mejorar.

Es preciso decir, contra el criterio que a veces se maneja en las sentencias de los tribunales, que no es necesario evaluar todos los riesgos sino solamente aquellos “que no pueden evitarse”, tal y como señala literalmente el Art. 15.1.b) LPRL. La gestión de los riesgos normalmente implica su identificación y su eliminación en el plazo más inmediato posible sin que el empresario esté obligado a documentar todos estos actos. Solamente cuando dicha eliminación no sea posible, al menos a corto plazo, se debe recurrir a la valoración como instrumento de análisis de la magnitud del riesgo y de la medida más adecuada para prevenirlo o reducirlo (Art. 3 RSP).

Por otra parte, hasta ahora la práctica más común es que la evaluación solamente se haya ocupado de las condiciones materiales de trabajo pero no de los riesgos que pueden derivarse de la organización de la empresa y de la conducta de las personas.

Aunque las condiciones materiales de trabajo sean en muchos casos claramente insuficientes y aún queden muchas mejoras por introducir, especialmente en lo que respecta a los equipos de trabajo y maquinaria, lo cierto es que la mayor parte de los accidentes no se deben a estas condiciones materiales sino a los actos inseguros de los mandos y los trabajadores.

### **C.- LA FORMACIÓN DE LOS TRABAJADORES**

Otra medida que goza de relativa implantación son las acciones formativas sobre los trabajadores como forma de prevenir accidentes de trabajo, especialmente aquellos que afectan a trabajadores temporales, de ETT o a los que se aplican formas de movilidad funcional.

Sin embargo, esta formación ha sido en muchos casos ineficaz y se ha desarrollado como una técnica más de pretendida delegación de la responsabilidad por algunas empresas.

La formación que es válida y eficaz no solo es la que aumenta los conocimientos de las personas sino que además contribuye a cambiar sus percepciones y su conducta respecto a los riesgos en el trabajo.

La formación que se ha impartido con frecuencia solamente es teórica y carece de contenidos prácticos. En muchas ocasiones no se evalúa al final el grado de asimilación por el trabajador de los conocimientos recibidos o esta evaluación se convierte en mero formalismo.

En otras ocasiones, la “formación” consiste en la mera entrega de un manual o de unas instrucciones que la empresa procura que cuenten con la firma de recepción del trabajador en otro ilusorio intento, parecido a los que antes hemos mencionado, de evadir artificiosamente responsabilidades legales por parte de las empresas que así lo llevan a cabo.

## **D.- EL USO DE LA POTESTAD DISCIPLINARIA**

Como hemos visto, la falta de control y vigilancia por la dirección de las empresas es una de las causas determinantes de las violaciones de las normas de seguridad por los trabajadores, especialmente de aquellas que ocurren de manera sistemática y rutinaria.

El problema del uso de esta potestad de control y disciplina es que la misma en muchas ocasiones carece de legitimidad social entre los trabajadores. No se puede utilizar este recurso con plena legitimidad cuando la empresa o sus mandos son los primeros en incumplir las normas de seguridad y salud en el trabajo o en no darles la importancia que estas merecen.

Muchas empresas, de hecho, no ejercen esta potestad o lo hacen de forma muy tenue y en todo caso, la utilización de la potestad disciplinaria como única medida de prevención no resulta congruente ni tampoco eficaz. Los trabajadores son los primeros en percibir cuál es la importancia que la empresa concede a la gestión preventiva y a sus consecuencias y esta circunstancia es la que más va a influir en sus conductas individuales y colectivas.

Sin embargo, en la práctica real las empresas sí suelen ejercer la potestad disciplinaria ante incumplimientos productivos que implican graves pérdidas económicas. La conclusión parece clara: los accidentes y enfermedades profesionales no entrañan, por el momento, esas mismas graves pérdidas económicas, y ello es debido en gran parte al aseguramiento social completo de las contingencias por accidentes y enfermedades profesionales, a diferencia de lo que ocurre con las enfermedades comunes en las que el empresario ha de pagar los primeros 15 días de la prestación aunque se trate, en este caso, de un asunto en el que el empresario no tenga ninguna opción ni incluso ningún derecho a intervenir de forma preventiva.

Por otra parte, también hay que remarcar que en muchas ocasiones existe una general falta de conciencia y cultura preventiva por parte de los trabajadores que a veces se traduce en una presión social importante contra la imposición de controles y sanciones en el uso de equipos de protección en el trabajo por el empresario.

## **3.2.- CÓMO ACTUAR SOBRE LA ORGANIZACIÓN DE LA EMPRESA Y SOBRE LA CONDUCTA DE LOS INDIVIDUOS**

Y para finalizar, vamos a intentar detallar cuáles serían a nuestro juicio las medidas que las empresas deberían aplicar para actuar eficazmente contra la siniestralidad laboral.

Las medidas que a continuación voy a exponer se encuentran en buena medida en fase de experimentación y rodaje, y son en parte el resultado de una campaña piloto que se está desarrollando en la actualidad por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social de Vizcaya dentro de las campañas preventivas que organiza la Dirección de Trabajo y

Seguridad Social del Gobierno Vasco. En ella se cuenta también con la participación del Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales / OSALAN.

La campaña se ha dirigido a seis empresas previamente seleccionadas por las características de su siniestralidad y en ella se ha contado desde el principio con la activa colaboración de seis Servicios de Prevención Ajenos con los que se han mantenido sucesivas reuniones con vistas a intercambiar experiencias y acordar métodos de trabajo.

#### **A.- EL FUNDAMENTO LEGAL DE LA INTERVENCIÓN: LOS ART. 4.7.D) Y 16.1 LPRL**

Como ya hemos tenido ocasión de señalar al principio, el fundamento legal de nuestras actuaciones sobre la organización de la empresa reside en la obligación legal que establecen los Art. 14.2 y 16.1 LPRL y los Art. 1 y RSP según los cuales “la prevención de riesgos laborales deberá **integrarse** en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un **plan de prevención de riesgos laborales**”.

Además de todo ello, no hay que olvidar que el Art. 4.7.d) LPRL señala que “se entenderá como "condición de trabajo" cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador” [por lo tanto sometida a evaluación y examen]. Y “quedan específicamente incluidas en esta definición (...) todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su **organización y ordenación**, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador”.

Por último, hay que recordar también que la psicología aplicada es una de las disciplinas preventivas que recoge el Anexo VI RSP.

De acuerdo con la definición dada por la Agencia Europea es los riesgos psicosociales, estos comprenden “los aspectos relativos al diseño del trabajo, así como a su **organización y gestión**, y a sus contextos sociales y ambientales, que tienen el potencial de causar daños de tipo físico, social o psicológico”.

En un sentido estricto, siguiendo una clasificación de los riesgos por su resultado, este tipo de riesgos son solamente aquellos que ocasionan un potencial o real daño psíquico a los trabajadores y se derivan de situaciones de estrés y violencia en el trabajo.

En cambio, en un sentido más amplio, y siguiendo una clasificación de los riesgos laborales por su origen, los riesgos psicosociales, a los que cada vez más se opta por denominar como “riesgos organizativos”, ya que esta denominación se presta a una menor confusión y un mejor entendimiento por las empresas y los trabajadores, son todos aquellos que se derivan de la organización y ordenación del trabajo, ya sean causantes reales o potenciales de daños físicos o de daños psíquicos a los trabajadores.

## B.- ANÁLISIS DE LA SINIESTRALIDAD Y DE SUS CAUSAS INDIRECTAS

El segundo paso es analizar en profundidad la siniestralidad habida en la empresa en los últimos años. Se han separado aquellos accidentes debidos al factor humano de aquellos otros que se consideran debidos a unas deficientes condiciones materiales de trabajo. Por el momento esta separación nos conduce a reafirmar el hecho de que más del 70 por 100 de los accidentes laborales examinados se deben al factor humano.

A continuación se ha hecho un análisis de las causas indirectas de esos accidentes siguiendo el cuadro que a continuación adjuntamos:

Malas comunicaciones internas	Cambios en el puesto o en el procedimiento de trabajo que no conocía el trabajador accidentado.
	Desconocimiento del trabajador accidentado del procedimiento o de las normas para realizar el trabajo.
	En el caso de ausencia de procedimiento escrito falta de acuerdo entre el trabajador accidentado y los responsables sobre cómo debe hacerse el trabajo o de las normas a cumplir.
Falta de adecuación entre la capacitación de los trabajadores y las tareas asignadas	Necesidad de titulación o requerimientos específicos para realizar la tarea que el trabajador no tenía al hacer el trabajo en el que se accidentó.
	Nivel de entrenamiento (antigüedad, dedicación) del trabajador manifiestamente insuficiente: (trabajador que sustituía a otro y nunca había hecho el trabajo, primeros días de trabajo sin haber recibido formación, podrían ser ejemplos).
	Cambios en las tareas en los que el trabajador no había sido formado o entrenado.
Sobrecarga de trabajo (fatiga)	Exceso de horas de trabajo en el momento del accidente.
	Acuerdo o consenso entre responsables y trabajadores en que en el momento del accidente había un claro exceso (o punta) de trabajo.
La ausencia de control sobre cumplimiento de normas internas	Falta de cumplimiento de normas (sean escritas u orales conocidas por todos). Tanto si la falta de cumplimiento es excepcional (en el momento del accidente) como rutinaria

Una vez hecha esta investigación se debe llevar a cabo una evaluación de la organización de la empresa. Para ello podemos utilizar la evaluación de riesgos psicosociales u organizativos y la auditoria de integración de la prevención en la gestión

de la empresa que debe llevar a cabo el Servicio de Prevención de Riesgos Laborales. Examinamos a continuación ambas técnicas.

### **C.- LA EVALUACIÓN DE RIESGOS ORGANIZATIVOS O PSICOSOCIALES**

El tercer paso está siendo el análisis de los riesgos organizativos de la empresa con un estudio de campo. Para ello se están utilizando los métodos conocidos de riesgos psicosociales del INSL, FPSICO (INSHT), el ISTAS 21 u otros, complementado con el método previsto en la Nota Técnica de Prevención (NTP) 415 sobre Actos Inseguros y más específicamente en la NTP 580 del INSHT sobre percepción de la prevención por los trabajadores.

Hay otros métodos específicos para gestionar la prevención de los errores humanos y entre estos hacemos especial mención al del Profesor de la Universidad de Valencia José Luis Meliá Navarro.

### **D.- LA AUDITORIA DE LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN POR EL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO**

El Art. 31 bis.1 RSP establece que “la auditoria del sistema de prevención de las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos tendrá como objeto las actividades preventivas desarrolladas por el empresario con recursos propios y su integración en el sistema general de gestión de la empresa” y el Art. 20.1.c) RSP señala que “cuando el empresario opte por desarrollar la actividad preventiva a través de uno o varios servicios de prevención ajenos a la empresa, deberá concertar por escrito la prestación, debiéndose consignar, como mínimo, los siguientes aspectos: (...) *el concierto incluirá obligatoriamente la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa a través de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales en relación con las actividades preventivas concertadas*”.

Es decir, el SPA está obligado legalmente a realizar de forma periódica la auditoria de la integración de la prevención por la empresa que ha concertado con él sus servicios.

La Guía del INSHT señala a este respecto que esta labor de auditoria básicamente ha de consistir en constatar el grado de integración de la prevención siguiendo los siguientes criterios:

Se ha de realizar un estudio de “*la necesidad de integración*” de la prevención en cada una de las unidades de la empresa. Esta necesidad estará en función de las repercusiones de las acciones u omisiones de cada unidad productiva.

La integración es *mínima* cuando la unidad productiva tiene necesidad de comunicar o consultar con el Servicio de Prevención cualquier circunstancia o decisión que pueda tener repercusiones preventivas.

La integración es en cambio *máxima* cuando la unidad productiva dirige y controla la actividad con plena autonomía (sin separar sus aspectos productivos y preventivos), sin perjuicio de que pueda solicitar ocasionalmente al Servicio de prevención el asesoramiento que necesite

De acuerdo con la Guía del INSHT existen unos criterios de mínima integración y esto son, en resumen:

- Que el control de la correcta ejecución de las medidas de prevención por la unidad productiva incluya la identificación de los incidentes (con relevancia preventiva) producidos. Si un incidente se produce por un incumplimiento del procedimiento, dicho incumplimiento debe ser corregido en el seno de la unidad; en caso contrario, será necesario revisar el procedimiento, en colaboración, si es necesario, con el Servicio de prevención.
- Y en segundo lugar, la comunicación al Servicio de Prevención (directamente o a través del superior jerárquico) de cualquier previsión o cambio (por ejemplo, de la adquisición de un equipo o la modificación sustancial de un lugar de trabajo), incidente u otra circunstancia que deba consultársele o necesite conocer para el correcto desempeño de sus funciones (por ejemplo, para revisar la evaluación)

La Guía Técnica establece criterios generales para realizar esta auditoria de la integración de la prevención pero aún no se dispone de herramientas para llevarla a cabo.

## **E.- REELABORAR EL PLAN DE PREVENCIÓN DE LA EMPRESA**

El resultado final del proceso de evaluación y análisis de la organización y de auditoria de la integración de la prevención en la gestión de la empresa no se va a plasmar en la evaluación de riesgos sino en el Plan de Prevención, puesto que este es el instrumento para documentar la integración de la prevención en la gestión organizativa de la empresa de acuerdo con lo dispuesto en el Art. 16.1. LPRL.

Mientras que la evaluación de riesgos refleja el examen y valoración de los riesgos por puestos de trabajo (Art. 7 RSP), el Plan de Prevención debe ser el reflejo del análisis de los riesgos que o bien afectan a la organización de la empresa en su conjunto o bien de los riesgos que afectan a partes de esa organización (divisiones, departamentos, etc.) o en general, que trasciendan a más de un puesto de trabajo.

De los contenidos obligatorios del Plan de Prevención que establece el Art. 2 RSP vamos a hacer especial mención a aquellos que tienen más relevancia de acuerdo con los criterios que señala la Guía del INSHT:

1. En primer lugar, se ha de mencionar en el Plan **“la estructura organizativa de la empresa, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos”**

El Plan se convierte de esta manera en un documento que puede ser de gran relevancia para el establecimiento de responsabilidades jurídicas de las personas físicas, especialmente de las responsabilidades de carácter penal.

Señala a este respecto el Art. 2.1 segundo párrafo del RSP que “el Plan de prevención de riesgos laborales debe ser aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura organizativa, en particular por todos sus niveles jerárquicos, y conocido por todos sus trabajadores”.

Se trata, por tanto, de un documento que debe ser de general conocimiento y que debe resultar por ello difícil de manipular y alterar a posteriori en el caso de haber tenido lugar un hecho que pueda dar lugar a responsabilidad.

2. En segundo lugar, en el Plan se han de describir **“los respectivos cauces de comunicación (...) en relación con la prevención de riesgos laborales”**.

Se debería precisar en este punto cuáles son las formas de comunicación internas, sobre todo en lo que respecta a la comunicación de incidencias e informaciones con relevancia para la prevención.

La comunicación es uno de los ejes fundamentales en las actividades preventivas sobre el factor humano. Se ha de procurar en todo momento que la información sea adecuada en extensión y perfectamente comprensible y el aseguramiento de la recepción de informaciones relevantes para la seguridad ante cambios de turno o relevos de trabajadores

3. Y el tercer aspecto, tal vez el más importante es el de fijar obligatoriamente en el Plan los **procedimientos organizativos existentes en la empresa en relación con la prevención de riesgos laborales**.

En este apartado del Plan de Prevención la empresa puede explicitar un cierto “poder reglamentario” que sería la expresión del ejercicio de su poder de dirección previsto en el Art. 20.3.ET. También en estos procedimientos es donde habría que plasmar de forma más evidente los resultados de la evaluación de riesgos organizativos o psicosociales.

Y a este respecto, la Guía establece algunas orientaciones más concretas en relación con algunos aspectos.

El primero de ellos es **la consulta con los representantes de los trabajadores o a los trabajadores en general**. Dice la Guía que se debe tener claro qué, cuando, a quién y cómo debe consultarse y el Art. 1.2 RSP señala que estas consultas han de contribuir a la integración de la prevención.

Como antes hemos señalado, la consulta directa con los trabajadores de manera regular y periódica es esencial si lo que se pretende es actuar sobre su conducta y su forma de percibir los riesgos y las medidas preventivas que en cada caso deben ser adoptadas. El trabajador debe estar seguro y convencido de la existencia real de los riesgos que se identifican y de la idoneidad de las medidas que adopta la empresa para evitarlos porque de otro modo el cumplimiento de tales medidas no está asegurado.

En la actualidad, solamente la evaluación de riesgos psicosociales prevé cuestionarios, reuniones y entrevistas dirigidos a los trabajadores. Sin embargo, el uso de este tipo de técnicas debería estar generalizado para la evaluación de todos los riesgos de la empresa.

Las encuestas o sondeos a los trabajadores (cuando el número de trabajadores sea muy elevado) deberían ser periódicos y versar sobre todos los aspectos de la prevención de riesgos laborales.

Otros procedimientos que también deben estar presentes en el Plan son los relativos a **actividades potencialmente peligrosas** dependiendo en este caso de cuáles sean las actividades de esta índole que desarrolle la empresa. En todo caso, no basta con establecer el procedimiento formal y plasmarlo en el Plan. La Guía señala a este respecto que empresa debe en todo momento asegurar que el trabajador está formado e informado, controlar que el trabajador se atiene a las instrucciones y recabar del trabajador información sobre cualquier problema detectado o incidente ocurrido.

Otros procedimientos son los relativos a **actividades de mantenimiento de instalaciones y equipos**, tanto en los sometidos a normativa específica y en los no sometidos. Como regla general, señala la Guía que la Evaluación de Riesgos debe prever formas de mantenimiento preventivo y que la supervisión del mantenimiento se debe realizar por los mandos correspondientes.

Otros procedimientos necesarios para la prevención son los relativos a **la gestión de los cambios**. Este concepto abarca a las formas de adquisición de productos por el departamento de compras, a la contratación de personal o cambio de puesto (realizando a este respecto planes de acogida y tutoría de los nuevos empleados) y en la contratación de obras o servicios, estableciendo las exigencias para la contratación y formas de coordinación con las empresas subcontratistas.

Pero además de estos procedimientos que establece la Guía también podemos hacer expresa mención de otros que están de actualidad.

Se trata de los **procedimientos de resolución de conflictos** ante situaciones de violencia y estrés en el trabajo que a falta de acuerdo en los convenios colectivos las empresas podría imponerlas unilateralmente en virtud de su poder de dirección. Estos procedimientos son además obligatorios en los supuestos de acoso por razón de sexo o acoso sexual (Art. 48 LO 3/2007). Además también es bastante común establecer procedimientos o protocolos ante supuestos de violencia física externa, violencia psicológica o acoso moral.

De las denominadas **políticas anti-estrés**, para sondear periódicamente a los trabajadores o para reaccionar ante señales o indicadores de alerta como pueden ser el elevado absentismo, la rotación y abandono en ciertos puestos de trabajo o la realización excesiva de horas extraordinarias o de aumento de carga de trabajo por absentismo.

Y también caben en este apartado el establecimiento en el Plan de Prevención de los procedimientos de control de la prevención mediante **el uso de video vigilancia**.

El Art. 64.1.5º f) ET establece el derecho del Comité de empresa a ser consultado con carácter previo a la implantación o revisión de sistemas de organización y control del trabajo y la reciente STS 26.9.07 (SALA SOCIAL) señala respecto a un caso de revisión de los ficheros informáticos de un ordenador que “la empresa no podía recoger la información obrante en los archivos temporales y utilizarla con la finalidad que lo ha hecho. Esa actuación en el presente caso ha supuesto una vulneración de su derecho a la intimidad. En efecto, en el supuesto de que efectivamente los archivos mencionados registraran la actividad del actor, la medida adoptada por la empresa, **sin previa advertencia sobre el uso y el control del ordenador**, supone una lesión a su intimidad en los términos a que se ha hecho referencia en los anteriores fundamentos”.

De esta forma, el Plan de Prevención también puede ser la fórmula adecuada para plasmar documentalmente los planes de la empresa respecto a los sistemas de video vigilancia con finalidades preventivas ya que el Plan, según recoge el Art. 2 RSP “debe ser aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura organizativa, en particular por todos sus niveles jerárquicos, y conocido por todos sus trabajadores”.

## **5.- CONCLUSIONES**

A la vista de todos los asuntos que hemos tratado vamos a intentar establecer varias conclusiones finales.

La primera es que la causa principal de los accidentes laborales reside en las deficiencias de organización dentro de la empresa y en particular en la falta de integración de la prevención dentro de su gestión productiva y en las conductas de los individuos que componen la organización.

La segunda es que la responsabilidad del empresario abarca todos los supuestos de deficiencia en la integración de la prevención en la gestión y las conductas desviadas de los individuos ya sean mandos o trabajadores, siempre que sus conductas sean previsibles.

La tercera es que las actuales formas de gestionar la prevención en las empresas no solo no contribuyen a paliar las principales causas de siniestralidad apuntadas sino que incluso las fomentan. La completa externalización de la gestión preventiva a través de los SPA favorece la no integración de la prevención en la gestión de la empresa, la formación en prevención se está entendiendo como un mero intento de delegar la responsabilidad en el trabajador, la evaluación de riesgos no tiene en cuenta a los individuos y a la organización sino solamente a las condiciones materiales de trabajo y, por último, el uso de la potestad disciplinaria y del poder de dirección no se hace con fines preventivos sino solamente productivos.

La cuarta es que las formas para llevar a cabo medidas adecuadas para reducir la siniestralidad son de uso incipiente y están en fase de primer rodaje. El análisis de las causas indirectas de la siniestralidad, la evaluación de riesgos organizativos y la auditoría de integración de la prevención son algunas de estas medidas. El resultado de todas ellas se ha de plasmar en el Plan de Prevención, que ha de convertirse, de este modo, en la principal piedra angular de la actividad preventiva de las empresas y no en un mero documento retórico y formalista.

## **BIBLIOGRAFIA QUE HA SIDO CONSULTADA Y MENCIONADA:**

- » Guía Técnica para la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el Sistema General de Gestión de la Empresa. INSHT, 2008.
- » El Factor Humano en la Seguridad Laboral. Lettera Publicaciones 2007. José Luis Meliá Navarro
- » Repertorio de Jurisprudencia Westlaw Aranzadi
- » Documentos de la página web de la Health and Safety Executive [www.hse.gov.uk](http://www.hse.gov.uk): The Human Factor
- » The Culture of Safety. Dan Petersen
- » Nota Técnica de Prevención (NTP) 580: Actitud hacia la prevención: un instrumento de evaluación. INSHT. Mariona Portell Vidal y M<sup>a</sup> Dolores Solé Gómez.

- » La participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo como fundamento de la preferencia por un servicio de prevención interno en la empresa. Comentario a la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 22 de mayo de 2003. Artículo de Ferrán Camas Roda. Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales nº 47.
  
- » Comentario de Daniel Martínez Fons. Doctor en Derecho. Profesor de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad Pompeu Fabra a la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de mayo del 2003 sobre el art. 7.3 de la Directiva 89/391/CE relativa a la jerarquía normativa entre las distintas modalidades organizativas de la prevención en la empresa (Asunto C-411/01, Comisión vs. Países Bajos)