

MEJOR REGLAMENTACIÓN EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN EUROPA

La Comisión afirma que su plan de mejora de la reglamentación debe lograr un ahorro de 150 mil millones de euros para el año 2012, **con una reducción del 25% en las cargas administrativas para las empresas.**

Presentado como beneficioso para la economía y la sociedad en su conjunto, pudiera beneficiar únicamente a las empresas, pagando la Comunidad un alto precio por **una reducción de las garantías para la salud, la protección del medio ambiente, la protección de los consumidores y otras políticas de interés público.**

La orientación seguida por la Comisión pretende distinguir entre el contenido de las **obligaciones de los empresarios** (por ejemplo, sustitución de productos peligrosos, uso de máquinas con un alto nivel de seguridad, etc.) y sus **"obligaciones de información"**.

Este enfoque es inaplicable en el ámbito de la Seguridad y Salud en el Trabajo (SST). Las directivas adoptadas por la Unión Europea (UE) se centran en el establecimiento de la gestión sistemática de seguridad y salud, pero sólo contienen unas pocas indicaciones de los aspectos materiales de trabajo.

Los requisitos de información, como la evaluación de riesgos, el registro de los accidentes laborales, el seguimiento de los datos obtenidos de la vigilancia de la salud, constituyen el motor de todas las prácticas y medidas preventivas.

Sin información sistemática es imposible adoptar un enfoque preventivo y hay que renunciar a la perspectiva de la integración de seguridad y salud en las opciones estratégicas de la empresa.

La Directiva Marco y la mayoría de las demás directivas de la UE sobre seguridad y salud contienen pocos detalles concretos sobre normas sustantivas (valores límite de exposición, reconocimientos médicos, características técnicas de las instalaciones y equipos, etc.). Por el contrario, **definen una serie de objetivos generales y establecen organizaciones y procedimientos con el fin de crear un sistema de gestión.**

La exigencia de algunas organizaciones empresariales de reducir estas necesidades de información es una regresión en relación con la aplicación de una gestión sistemática de seguridad y salud en las empresas. **Equivale a solicitar una reducción en la calidad de la prevención.**

Los posibles ahorros conseguidos por los empresarios supondrán elevados costes a los trabajadores y a la Comunidad. Es probable que los beneficios a corto plazo supongan pérdidas a largo plazo causadas por los accidentes y las enfermedades profesionales.

Además, la eficacia de las políticas de SST depende de la existencia de estrategias nacionales de prevención. **Sin contar con información sistemática, a las autoridades públicas les resulta imposible formular un diagnóstico preciso de los problemas, establecer prioridades y asignar los recursos disponibles.**

Los requisitos de información son la columna vertebral de la prevención y no sólo un casco que se puede poner o quitar a voluntad. ¿Es cierto que las obligaciones de información sobre SST representan una pesada carga que impide a las empresas ser competitivas?

En la práctica, **el tiempo asignado a la SST en las empresas está muy por debajo de las necesidades**. En el Reino Unido, un informe publicado por el Ejecutivo de Seguridad y Salud (HSE) desmonta el mito de la asfixia de las PYMES por sus obligaciones en gestión de seguridad y salud (Heriot Watt University, 2007). Los resultados del informe muestran que **el tiempo dedicado a seguridad y salud es muy escaso**. Las PYMES dedican muy poco tiempo a las actividades relacionadas con la seguridad y la salud; el 59% de ellas consagran una hora o menos por semana y una de cada cuatro ni siquiera un minuto.

Los datos disponibles en otros países van en la misma dirección: **el tiempo asignado a las actividades de prevención, en el sentido más amplio, es insuficiente para garantizar una eficaz seguridad y salud en el trabajo**.

Así, en Francia, en 2005 sólo el 19% de los trabajadores han recibido información sobre los riesgos de su trabajo (Coutrot, 2008). Este porcentaje se reduce al 15% en empresas con menos de 10 trabajadores. En España, sólo el 25% de los trabajadores indican que se llevó a cabo un estudio de los riesgos de sus puestos de trabajo durante el año 2007 (MTAS, 2008).

Un estudio realizado por el Gobierno irlandés condujo a una estimación aproximada de los costos que parece bastante realista. El conjunto de medidas de seguridad y salud sería del orden de 1% de los costos de trabajo en las empresas fuera del sector de la construcción. En dicho sector de la construcción, el costo sería de alrededor del 2%. Si se piensa en lo que está en juego es un porcentaje muy bajo. Se recuerda que **casi 160.000 personas mueren cada año en la UE debido a la falta de prevención en el lugar de trabajo**.

La evaluación de riesgos se enfrenta a la más virulenta hostilidad. **La obligación de los empresarios de analizar todos los factores que en la actividad de su empresa podrían poner en peligro la seguridad y salud, es un requisito previo de la actividad preventiva**. Sin evaluación de riesgos, se limita a

reaccionar - a menudo tarde - a situaciones inaceptables.

Los adversarios de la evaluación de riesgos plantean propuestas de tres tipos:

1) **Se debería permitir a las empresas de determinado tamaño no proceder a la evaluación de riesgos o simplemente realizar una evaluación virtual no transcrita en un documento**. Así, en Italia, las empresas de menos de 10 trabajadores pueden limitarse a "autocertificar" que han llevado a cabo una evaluación de riesgos. Ese documento no contiene ninguna indicación de los riesgos evaluados o las medidas preventivas que se han planificado. No está claro cómo los representantes de los trabajadores podrían ser consultados sobre el contenido de la evaluación de riesgos si sólo reciben una simple copia de este autocertificado administrativo.

2) Para otros, **la evaluación de riesgos no debería ser necesaria para los trabajadores temporales o interinos**. Esta propuesta realizada por la Confederación de Empresarios daneses (DI, 2007), que igualmente apoya una posible exención a las empresas más pequeñas, no tiene sentido si se tiene en cuenta que precisamente estos trabajadores están a menudo expuestos a riesgos significativos sin la información y la formación necesarias.

3) **Reducir la evaluación de riesgos a un simple ejercicio de sentido común, basándose en listas de comprobación (check lists)**. Este es el concepto defendido por las autoridades británicas que tratan de "desmitificar la evaluación de riesgos". Este concepto puede dar lugar a una imagen estereotipada y superficial de las evaluaciones. Muchos riesgos no desaparecen por aplicar el "sentido común" y la mayoría están subestimados a largo plazo. La magnitud del riesgo y su complejidad no pueden ser mecánicamente determinados por el tamaño de las empresas. Para citar un ejemplo, los trabajadores de limpieza están expuestos

simultáneamente a importantes riesgos químicos, a posturas ergonómicas incómodas, a horarios difíciles y una organización del trabajo despótica. Estos factores combinados provocan con frecuencia exclusión social y discriminación de género y étnica.

Aparte de la evaluación de riesgos, hay muchos otros objetivos que varían en función de los actores. Para algunos, la obligación de registrar los accidentes de trabajo y de analizar la causa de estos accidentes con los representantes de los trabajadores parece causar problemas. Las federaciones de empresarios de los Países Bajos, incluso impugnan la creación de las estadísticas europeas sobre accidentes y enfermedades profesionales (VNO, MKB, 2008, p. 24).

Otras tres directivas suscitan la irritación por parte de empresarios y de algunos gobiernos:

1. La Directiva sobre obras temporales o móviles. Las críticas a la directiva permiten entender que el ataque en contra de la legislación se centra en la obligación de encontrar la manera de gestionar con eficacia la prevención de riesgos. La presente Directiva no incluye más que un número muy pequeño de obligaciones sustantivas. Su objetivo es establecer una gestión integrada de proyectos que, desde la etapa de diseño, integre la seguridad y salud y organice la cooperación entre las diferentes empresas que intervienen en la misma obra. En opinión de la Comisión, la presente Directiva ha producido resultados positivos que están respaldados por los informes nacionales sobre su aplicación. Pero el gobierno de Baviera exige la derogación pura y simple de la presente Directiva mientras que otros cuestionan la obligación de preparar por escrito un plan de seguridad y salud.

2. La Directiva sobre la protección de los trabajadores expuestos a agentes carcinógenos. La posición defendida por la Confederación de Empresarios daneses (DI, 2007) es abandonar un enfoque basado en los peligros intrínsecos de las sustancias

para pasar a un enfoque basado en el nivel concreto de riesgo en un uso particular. Este diseño se traduciría en que cada empresa pueda decidir si utiliza, o no, cancerígenos de acuerdo con su propia estimación de un nivel de riesgo aceptable. La historia del amianto demuestra muy claramente cómo esta política de libre uso llevó al desastre.

3. La Directiva sobre pantallas de visualización. En este sentido, la demanda es reducir la carga administrativa que se utiliza para solicitar una revisión de la directiva respecto de las pocas obligaciones sustantivas que aparecen en sus anexos. Sería más lógico esperar una directiva global sobre los trastornos musculoesqueléticos antes de embarcarse en una revisión parcial de uno de los pocos instrumentos en este campo.

Algunos legisladores recomiendan de forma sistemática modificar las obligaciones de las empresas según su tamaño. Se trata de un enfoque que pretenden aplicar con independencia de la materia (fiscalidad, medio ambiente, salud, etc.).

Una modulación en función del tamaño de las empresas puede tener significado en la definición de las cuestiones prácticas de un dispositivo. Es evidente que la vigilancia de la salud en una empresa de 10 trabajadores no pasa por la contratación de un médico.

Por el contrario, tal modulación no tiene sentido si se definen los principios básicos de una gestión sistemática de la seguridad y salud. Los requisitos de información, como la evaluación de riesgos, la información a los trabajadores o a las autoridades públicas, el etiquetado de las sustancias tóxicas o peligrosas, o la información sobre máquinas, no deben depender del tamaño de las empresas.

Los riesgos profesionales están mucho más relacionados con el proceso de producción y con la manera como se gestiona que con el tamaño de la empresa. Si hubiera que modificar las obligaciones esenciales de gestión

en función del tamaño de las empresas, se favorecería la práctica de la externalización o subcontratación de las actividades más peligrosas, aprovechando las lagunas en la reglamentación.

Desde el punto de vista de los derechos fundamentales, es inaceptable que los trabajadores no gocen del mismo nivel de prevención de su vida o de su salud en función del tamaño de la empresa.

Un argumento recurrente se refiere a la transposición de las directivas efectuada por los Estados miembros. Periódicamente, se denuncia que determinados Estados miembros han ido más allá del contenido de las reglas comunitarias en la transposición de las directivas.

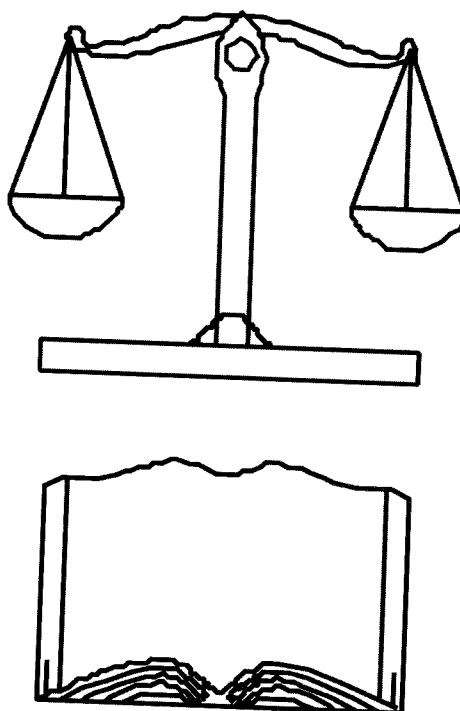
Este argumento es inadmisiblemente en salud laboral. En efecto, las directivas se adoptan teniendo en cuenta una armonización mínima. Esto significa dos cosas:

1) **Sólo fijan un umbral básico** más allá del cual está justificado que los Estados puedan garantizar una mayor protección de la seguridad y la salud.

2) **No logran nunca una armonización completa entre situaciones nacionales.** Muy a menudo, las directivas se refieren a la legislación y a las prácticas nacionales. Muchos mecanismos están en gran medida determinados por las normas nacionales. Se trata de los casos de representación de los trabajadores y de la organización de los servicios de prevención para que la mayoría de las normas sigan siendo definidas a nivel nacional.

Estas dos características han sido obviamente tenidas en cuenta en el proceso de adopción de las directivas. Los Estados o el

Parlamento Europeo renuncian a determinados requisitos y aceptan un compromiso de nivel medio, ya que consideran que a nivel nacional, otras normas de nivel superior, y más coherentes, podrán sustituir los defectos de la legislación comunitaria. Por ejemplo, el valor límite fijado a nivel comunitario para el plomo (que data de 1983) no proporciona una protección eficaz para la salud de los trabajadores. Pero la mayoría de los Estados miembros disponen de legislaciones más avanzadas.



Una de las creencias menos fundadas de la campaña "mejor reglamentación" afecta a las virtudes de la autorregulación. La experiencia histórica acumulada desde la revolución industrial no es más que una interminable sucesión de fracasos y desastres, cada vez que las autoridades han dejado las cuestiones de SST a la discreción de las empresas. Desde el fósforo blanco en la fabricación de cerillas en el siglo XIX hasta el amianto, desde el trabajo infantil en las minas a la subcontratación de riesgos al menor coste, la autorregulación, históricamente, nunca proporcionó resultados adecuados.

La distinción entre los "gastos administrativos" y "la burocracia" en los documentos sobre la "mejor reglamentación" da una idea precisa de lo que sucedería en caso de debilitamiento de las obligaciones de información en las leyes sobre seguridad y salud.

En una reciente evaluación, respecto de las principales obligaciones de información en seguridad y salud en la Unión Europea, se ha comprobado que, en ausencia de coacción legislativa, más del 80% de las actividades serían abandonadas por parte de los empresarios.

Defender la legislación vigente no implica ocultar los problemas reales. La legislación es a menudo mal aplicada. No se emplean estrategias coherentes de prevención. Lo más chocante, en el gran derroche de recursos que resulta la campaña de **"mejor reglamentación"**, es precisamente que los problemas reales nunca se analizan.

Una solución milagrosa, estándar, que se supone que responderá a todos los problemas es la reducción del 25% de la carga administrativa. No se ha propuesto ningún análisis específico con respecto de las dificultades de la aplicación de las normas. Un análisis más serio indica que es posible hacer una legislación más eficiente y evitar el despilfarro si se consideran otras alternativas en lugar de reducir la producción de información pertinente.

La Socialización de conocimientos y experiencias es un aspecto vital en el que las autoridades públicas pueden ayudar a las empresas a aplicar políticas más eficaces de prevención. Sea cual sea la categoría de riesgo, la disponibilidad de la información y el intercambio de experiencias sobre los problemas encontrados y las posibles soluciones ayuda en gran medida a las empresas, especialmente a las PYMES, a poner en marcha una política de prevención.

Un segundo elemento de la eficacia es el desarrollo de la participación organizada de los trabajadores en la seguridad y salud. Diferentes encuestas europeas indican que cuando existe una representación de los trabajadores defendiendo de forma independiente la seguridad y salud y con los medios adecuados de intervención, las prácticas de prevención son mucho más sistemáticas, concretas y abordan mejor el problema a largo plazo. Esta perspectiva también está en total oposición con la campaña "mejor reglamentación" según la cual una representación de los trabajadores no es más que un costo adicional.

El tercer elemento consiste en una inspección eficaz, competente y creíble. También en este caso, la "mejor reglamenta-

ción" considera que la labor de inspección es un gasto administrativo para las empresas.

Muchas empresas han externalizado una parte significativa de las actividades de prevención. Este es especialmente el caso para la evaluación de riesgos en muchos países. Se ha desarrollado un mercado poco regulado de consultores de todo tipo donde lo mejor convive con lo peor. **A menudo, las evaluaciones realizadas por consultores externos se consideran como meros trámites burocráticos. No dan lugar a planes sistemáticos de prevención y rara vez se basan en la experiencia de los trabajadores y en la consulta con sus representantes.**

Para reducir los desperdicios y mejorar la calidad de los servicios de prevención externos, se debería **definir un marco regulador claro y ampliar los derechos de los representantes de los trabajadores para supervisar la actividad de estos servicios externos.** Esa solución es rechazada con horror por los que creen en las virtudes de la autorregulación por las fuerzas del mercado.

La transparencia no es el punto fuerte de la campaña "mejor reglamentación". En el momento actual, es imposible saber qué propuestas concretas serán formuladas en el ámbito de seguridad y salud. La línea de los Empresarios de desregularizar se enfrenta con parte de oposición dentro de la propia Comisión.

Los Estados miembros están cada vez más molestos por las acusaciones de "excesiva reglamentación" a pesar de que tienen que aplicar las directivas mínimas que deben completarse a nivel nacional.

Las únicas propuestas concretas formuladas hasta la fecha se limitan a repetir la receta mágica: debería haber más excepciones para las PYMES.

La presión del mundo empresarial y de un cierto número de gobiernos podría conducir a la regresión de la reglamentación comunitaria en seguridad y salud en el trabajo.