

FUNDACIÓN 1 DE MAYO

# Estudios

88 · SEPTIEMBRE 2014

## LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL UNA PERSPECTIVA EUROPEA



[WWW.1MAYO.CCOO.ES](http://WWW.1MAYO.CCOO.ES)

**LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL.  
UNA PERSPECTIVA EUROPEA**

FUNDACIÓN 1º DE MAYO  
C/ Longares, 6. 28022 Madrid  
Tel.: 91 364 06 01  
1mayo@1mayo.ccoo.es  
www.1mayo.ccoo.es

COLECCIÓN ESTUDIOS, NÚM: 88  
ISSN: 1989-4732

© Madrid, Septiembre 2014

LA PARTICIPACIÓN DE LOS  
TRABAJADORES EN SEGURIDAD Y  
SALUD LABORAL.  
UNA PERSPECTIVA EUROPEA

RAÚL PAYÁ CASTIBLANQUE  
TÉCNICO EN PREVENCIÓN DE RIESGOS  
GRADUADO EN RELACIONES LABORALES  
UNIVERSIDAD DE VALENCIA

## ÍNDICE GENERAL

<b>1</b>	<b>OBJETIVOS Y METODOLOGÍA.....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>MARCO NORMATIVO .....</b>	<b>6</b>
2.1	NORMATIVA INTERNACIONAL.....	6
2.2	NORMATIVA COMUNITARIA.....	8
2.3	NORMATIVA NACIONAL .....	11
<b>3</b>	<b>SISTEMA DE PARTICIPACIÓN EN LAS EMPRESAS EUROPEAS .....</b>	<b>14</b>
3.1	ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN EN SSL .....	16
3.1.1	Mecanismos de participación y representación. ....	16
3.1.2	Comparación transversal de la normativas nacionales.....	19
3.1.3	Implantación práctica y factores moduladores del nivel de representatividad.....	26
3.1.4	Representación especializada y siniestralidad laboral. ....	31
3.2	ANÁLISIS CUALITATIVO DE LA EFICACIA DE LA REPRESENTACIÓN EN SSL .....	32
3.2.1	Determinantes previos a una representación efectiva.....	33
3.2.2	Deposición y ejercicio eficaz del derecho de participación .....	39
<b>4</b>	<b>SISTEMA ESPAÑOL DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN SSL .....</b>	<b>43</b>
4.1	COMPETENCIAS Y FACULTADES: REGULACIÓN LEGAL.....	50
4.1.1	Participación.....	52
4.1.2	Consulta .....	53
4.1.3	Información .....	55
4.2	EJERCICIO EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS Y FACULTADES .....	58
4.3	GARANTÍAS DE LOS DELEGADOS DE PREVENCIÓN.....	61
<b>5</b>	<b>PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA.....</b>	<b>64</b>
5.1	PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL EUROPEO .....	64
5.1.1	Formas de participación de los agentes sociales.....	68
5.2	PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA .....	70
5.2.1	Participación institucional.....	70
5.2.2	Estrategia española de ssl.....	71
5.3	NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ESPAÑA.....	77
5.3.1	Acuerdos interconfederales para la negociación colectiva .....	78
5.3.2	Ambito material de la negociación colectiva y participación de los trabajadores. ....	79
5.3.3	Negociación colectiva, condiciones de trabajo y siniestralidad laboral .....	83
<b>6</b>	<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>86</b>
<b>7</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>90</b>

## PRÓLOGO

---

Con la aprobación en 1998 de la Directiva-Marco 89/391-CEE se inauguraba una nueva etapa en materia de prevención de riesgos y promoción de la salud laboral en la Unión Europea, cuya posterior ratificación por los estados miembro y aplicación en las empresas tendría un importante impacto en la reducción de la siniestralidad, identificándose como un factor decisivo en dicho proceso la participación de los trabajadores.

Quince años después, la crisis económica está poniendo en peligro, especialmente en nuestro país, los avances acumulados en la materia, por cuanto el modelo de gestión de recursos humanos que las empresas tratan de imponer supone un aumento de la precariedad contractual y un recorte deliberado en materia de participación de los trabajadores, factores ambos que correlacionan negativamente con el establecimiento y desarrollo de sistemas garantistas en salud laboral.

El presente estudio, realizado por Raul Payá como Trabajo Fin de Grado en *Relaciones Laborales y Gestión de Recursos Humanos* en la Universidad de Valencia, que he tenido el honor de dirigir, constituye una excelente aportación al conocimiento de los diferentes sistemas europeos de prevención de riesgos y gestión de la salud laboral que permite, además, poner en valor la decisiva participación sindical en la materia, demostrando empíricamente la correlación positiva entre la presencia e intervención de los delegados de prevención y comités de seguridad y la reducción de la siniestralidad laboral.

Tras revisar en profundidad la normativa reguladora, tanto a nivel internacional como europeo y español, así como la estructura, cobertura, resultados y efectos de la participación de los trabajadores (por modelos de relaciones laborales, tamaño de empresa, sector de actividad, materia preventiva, etc.), el estudio identifica los principales déficits del modelo y aporta posibles soluciones, por la vía de la negociación colectiva y la implementación de órganos de participación de ámbito territorial que garanticen el seguimiento y control de las estrategias de prevención y seguridad en las PYMEs y microempresas.

Desde la Fundación 1º de Mayo valoramos positivamente las investigaciones que estudiantes, egresados y profesores universitarios realizan en áreas de interés social tan importantes como esta, para cuya difusión y conocimiento colectivos aportamos nuestra colaboración.

**Pere J. Beneyto**  
Universidad de Valencia

# 1 OBJETIVOS Y METODOLOGÍA

---

Con objeto de conectar las competencias adquiridas durante mi experiencia laboral como técnico de prevención en un Servicios de Prevención Ajeno (SPA) y los enfoques teóricos estudiados en el Grado de Relaciones Laborales y Gestión de Recursos Humanos, he realizado el presente informe para profundizar en el conocimiento y evaluación de la participación de los trabajadores en seguridad y salud laboral (en adelante, SSL), mediante una investigación de carácter multidisciplinar que combine el análisis de la regulación normativa en la materia con el de los sistemas de relaciones laborales europeo y español, atendiendo tanto a la dimensión cuantitativa como a la cualitativa de la correlación entre dichos sistemas y su influencia en la evolución de la siniestralidad laboral, tratando de atender a los siguientes objetivos específicos::

- Demostrar cómo la participación indirecta, colectiva y representativa garantiza unos mejores niveles del ejercicio del derecho y, por consiguiente, una mejora de las condiciones laborales.
- Detectar aquellos sectores y empresas con mayores dificultades para la participación de los trabajadores y establecer soluciones para mejorar su ejercicio.
- Identificar la importancia que tiene la participación institucional de los sindicatos y su papel en la negociación colectiva.

A tal efecto, el presente informe se ha estructurado en cuatro grandes apartados. En primer lugar, (capítulo II) se realiza un estudio de la evolución normativa, a nivel internacional, comunitario y nacional, de los principales hitos históricos que han ido configurando el derecho de participación de los trabajadores en SSL.

Posteriormente la investigación se divide en dos bloques, en el primero de ellos (capítulos III y IV) se abordan los aspectos relacionados con la participación de los trabajadores en la esfera privada, es decir, dentro de las empresas y centros de trabajo, mientras que el segundo bloque (capítulo V) se orienta al estudio de la participación de los mismos en la esfera pública a nivel supra empresarial. En el primer caso, se realiza un análisis en el ámbito europeo de carácter cuantitativo y cualitativo, mientras que en el segundo se profundiza en la participación de los trabajadores en el ámbito nacional.

Por último, en el capítulo quinto se estudian los aspectos relacionados con la participación institucional de los agentes sociales a nivel europeo y nacional, identificando su presencia en la elaboración de las políticas y estrategias en SSL así como su intervención en la negociación colectiva a nivel nacional.

En cuanto a la metodología, el presente trabajo utiliza una modalidad de fundamentación teórica, crítica basada en la explotación documental de la bibliografía especializada así como de las normas jurídicas, informes, encuestas y las principales bases de datos relacionadas con la materia.

En referencia a las normas jurídicas, cabe destacar, por su importancia, el Convenio nº 155, de 22 de junio de 1981 de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT), la Directiva Marco 89/391CCE del Consejo Europeo del 12 de Junio de 1983 y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 31/95 del 10 de noviembre de 1995 y convenios colectivos de ámbito estatal y sectorial.

Por lo que refiere a informes y webs de instituciones destacar el Instituto Sindical Europeo (ETUI), La Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound), la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSA) y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT).

Respecto a los datos relativos a los niveles de participación de los trabajadores, tanto a nivel cuantitativo como cualitativos, se ha realizado una explotación de datos secundarios de dos encuestas, la primera de ellas de ámbito europeo y la segunda nacional:

- La encuesta realizada por la (EU-OSA) sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER) realizada en 2009 alrededor de treinta y seis mil directivos y encargados de SSL de los 27 estados miembros de entonces, además de Croacia, Turquía, Noruega y Suiza, en la que se estudian aspectos relacionados con la gestión de los riesgos para SSL.
- La última Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas (ENGE), realizada por el (INSHT) en el año 2009, a una muestra de 5.147 gerentes de empresas de todos los sectores productivos, con un nivel de confianza del 95,5%.

Por último, los datos estadísticos sobre siniestralidad laboral que se han utilizado para el ámbito europeo, son los proporcionados por la oficina estadística de la Comisión Europea (EUROSTAT) y el observatorio estatal de condiciones de trabajo (OECT).

## 2 MARCO NORMATIVO

---

El marco normativo en materia de SSL, ha sido regulado en diferentes momentos históricos por diversas Administraciones Públicas, pudiéndose identificar tres niveles de actuación, dependiendo del carácter internacional, comunitario o nacional de las normas y políticas preventivas que han configurado las formas de participación de los trabajadores en la materia objeto de estudio.

### 2.1 NORMATIVA INTERNACIONAL

En referencia al ámbito internacional, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), es el órgano especializado de Naciones Unidas (ONU), pudiéndose clasificar su producción normativa en la materia en las siguientes categorías (López y Blasco, 2011):

- Normas que se centran en la protección de ciertos colectivos vulnerables como mujeres y menores.
- Normas orientadas a ciertos sectores y actividades, como por ejemplo construcción y edificación, comercio y oficinas, minas, mar etc.
- Normas de carácter general, siendo su máxima expresión el Convenio 135 y la recomendación 164 de 1981.

Hay que hacer constar que estas normas de carácter internacional no son vinculantes para los países, sino que deben ser explícitamente suscritas y asumidas por las legislaciones nacionales,.

Respecto a la evolución de la normativa internacional, Camas (2003) afirma que en sus inicios se encuentran confrontadas dos filosofías distintas, una europea y otra norteamericana. Los primeros creen que para reducir la siniestralidad laboral es necesario la intervención de las administraciones públicas mediante el establecimiento de legislaciones nacionales y mecanismos coercitivos para su control y cumplimiento. Mientras que la perspectiva americana no se centra tanto en aspectos técnicos sino en la doctrina “*Safety first*”, donde los factores psicosociales de concienciación de los trabajadores y la promoción de una cultura preventiva entre los mismos, son elementos fundamentales para la reducción de los daños derivados del trabajo, entendiéndose estos por accidentes y enfermedades profesionales.

La normativa que sintetizó las dos perspectivas según Camas (2003), fue la recomendación Nº 31 de 1929, en materia de prevención de accidentes, que destacó la importancia de establecer legislaciones nacionales que obligaran a los empleadores a

cumplir con unos mínimos de seguridad e higiene en el trabajo y, por otro lado, buscar la colaboración y participación de los trabajadores en la materia a través de sus representantes legales, siendo estos los principios que subyacen en los derechos y deberes de empresarios y trabajadores, encontrándose entre ellos la consulta y participación de los trabajadores.

No obstante, los sucesivos convenios y recomendaciones se orientan hacia una perspectiva más técnica que social, entendiendo por técnicas aspectos tales como la protecciones y dispositivos de seguridad de las maquinas, el ambiente físico del trabajo, las características constructivas de las instalaciones y otros múltiples aspectos. Ejemplo de ello son, las recomendaciones Nº 97 de 1953 y la recomendación nº 112 de 1959, que tienen como finalidad concienciar a los estados en la necesidad de utilizar metodologías para evitar aquellos riesgos que pueden producir enfermedades profesionales.

Una de las aportaciones más relevante de la OIT, fue el convenio nº 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente en el trabajo de 1981, que ha sintetizado prácticamente todas los convenios y recomendaciones establecidas hasta entonces. Esta norma, tal y como manifiesta Igartúa (2011) ha permitido, establecer un marco de actuación de referencia tanto en la esfera privada como en la pública, es decir, dentro de las organizaciones y para el desarrollo de las políticas nacionales.

De entre de los preceptos del Convenio nº 115, el artículo 5, afecta directamente a la participación de los agentes sociales en materia preventiva en la esfera pública, diciendo así:

*“Todo miembro deberá, en consulta con las organizaciones más representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y habida cuenta de las condiciones y prácticas nacionales, formular, poner en práctica y reexaminar periódicamente una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo.”*

Mientras que en la esfera privada, a nivel de empresa, el capítulo IV, del convenio establece mecanismos de representación y participación de los trabajadores, concretamente su artículo 20 establece que:

*“La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los artículos 16 a 19 del presente Convenio.”*

Los últimos convenios y recomendaciones van orientados más a promover una cultura preventiva dentro de las organizaciones que al establecimiento de normas de cumplimiento y de control, ya que estas ya se han regulado, centrándose en la actualidad en la

concienciación de la sociedad con los principios de prevención y salud laboral, acercándose de esta manera más a la perspectiva norteamericana comentada anteriormente, haciendo de la prevención un elemento activo (Igartua; 2011). Un ejemplo de ello, es el Convenio Nº 187 de 2006, que versa sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo.

## 2.2 NORMATIVA COMUNITARIA

La legislación europea en la materia que, a diferencia de las normativas internacionales, son directivas de obligado cumplimiento por los países miembros tras su ratificación e inclusión en el ordenamiento jurídico propio, concretando en mayor medida el sistema de participación de los trabajadores y sus representantes en SSL.

Las primeras políticas de seguridad y salud laboral en el marco europeo, viene dadas en el propio Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica Europa (TCEE de Roma 1957) incidiendo directamente en materia preventiva en su artículo 117, según el cual:

*“Los Estados miembros convienen en la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores, a fin de conseguir su equiparación por la vía del progreso”.*

De tal precepto se desprenden las siguientes conclusiones según López y Blasco (2011):

- Se busca aumentar la calidad de vida de los ciudadanos europeos, siendo necesario para ello mejorar las condiciones de trabajo.
- Y al igual que la normativa internacional, se pretende reducir el dumping social interno, centrándose en la equiparación de condiciones de trabajo orientados al progreso, es decir, mejorar la calidad laboral de los países del sur equiparándose a los países del centro y norte de Europa.

No obstante, otros autores como Camas (2003) manifiestan que estos primeros pasos vienen condicionados, en primer lugar, por el carácter eminentemente económico del Tratado, que establece como objetivo prioritario un sistema de referencia para crear un mercado común. En este sentido, se constata la pretensión de crear un marco normativo que permitan a las corporaciones una libre circulación de bienes, servicios y trabajadores en un entorno de libre competencia. Para poder conseguir este propósito es necesario mejorar los sistemas de seguridad y salud de las empresas en el ámbito comunitario, en el que los trabajadores tengan una serie de condiciones de trabajo similares que eviten dicho dumping social.

Ante esta situación se puede afirmar que la preocupación en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo en este primer Tratado es secundaria y accesoria, porque para lograr el

progreso hacia un mercado común, necesariamente se deben conseguir estos objetivos sociales (Igartua; 2011), y no centrarse únicamente en la función recuperadora del daño producido sino en su prevención, es decir, evitar que se supere el riesgo (Camas; 2003).

Dicho precepto tiene un carácter programático, ya que se realiza una clara declaración de intenciones en la materia objeto de estudio, pero no se especifica que acciones se deben llevar a cabo para la mejor de la Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En referencia a esta anotación, cabe mencionar que la competencia en materia social y por consiguiente en SSL, recae sobre los estados miembros siendo los competentes para legislar en dicha materia, es decir, a nivel europeo las acciones llevadas por la Comisión se centran en la búsqueda de una mayor coordinación, colaboración y convergencia de las políticas nacionales de los países miembros, sin tener en principio capacidad legislativa.

Los objetivos sociales establecidos en el artículo 118 del TCEE, se consideran competencia comunitaria, estableciendo la legislación necesaria para la consecución del objetivo perseguido en el Tratado, es decir, lograr un mercado común, y por tanto mediante esta vía indirecta, con la utilización de la técnica de aproximación de legislaciones nacionales (Camas, 2003) fueron aprobadas las primeras directivas en materia de SSL.

Sin embargo, esta capacidad normativa era reducida, puesto que según afirma Igartua (2011), para poder aprobar una directiva, era necesaria una mayoría absoluta entre los miembros de la Comisión.

Tras esta primera etapa y con la aprobación de la Acta Única Europea en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986, se producen grandes avances en la materia, puesto que con la nueva redacción del artículo 118 (actualmente 138) del TCEE, deja de exigirse una mayoría absoluta, pasando a ser cualificada.

Además, tal y como afirma Igartua (2011), con la nueva redacción del precepto, se busca armonizar las normativas nacionales, haciendo que las directivas comunitarias se centren en establecer condiciones mínimas en la materia, que posteriormente podrán ser mejoradas por cada país miembro.

Ante esta situación, se produjo una aceleración en el proceso normativo en SSL, con la aprobación de multitud de directivas, debido a que las exigencia de la mayoría cualificada es menor que la absoluta y sobre todo porque la norma tiene carácter de derecho mínimo necesario, por lo que es más fácil el consenso entre los países miembros.

Igartura (2011) afirma que las posteriores reformas del TCEE, establecidos por los Tratados de Ámsterdam y de Niza no han teniendo tanta relevancia como el Acta Única,

puesto las normativa comunitaria prácticamente ya estaba aprobada, siguiendo los pasos de las normativas internacionales a las que hemos hecho referencia en el apartado anterior.

En este sentido, se considera conveniente mencionar que las normas se han orientado hacia el fortalecimiento de la cultura preventiva, la formación e información de los trabajadores, la vigilancia y control del cumplimiento de la norma, la promoción del dialogo social y la negociación colectiva.

Vistos la evolución histórica y los avances que se han producido en el derecho originario, proveniente de los distintos tratados mencionados, en el *cuadro 1* se resumen las distintas etapas del derecho derivado, mostrando cómo ha ido evolucionando las materias reguladas en las directivas.

**Cuadro 1: Evolución del derecho derivado en SSL.**

ETAPA	CONTENIDOS
1ª (1957 a 1977)	Se centran en adaptar las Directivas y Recomendaciones en SSL existentes con el TCEE.
2ª (1978 a 1982)	Aprobación del Primer programa de acción en SSL. Aprobación de directivas relacionadas con: la protección de trabajadores sobre agentes químicos, físicos y biológicos; material eléctrico utilizable en Atmosferas Explosivas; riesgos de accidentes graves en atmosferas explosivas.
3ª (1984 a 1999)	Desarrollo de segundo programa de acción. Aprobación de directivas sobre la exposición al ruido y prohibición de agentes específicos en ciertas actividades.
4ª (1998 a 1992)	Realización del Tercer programa de acción. Directiva Marco 89/391 dirigida a promover las mejora de la Seguridad y Salud de los trabajadores en el lugar de trabajo. Otras directivas de disposiciones mínimas de SSL relativas a la utilización de máquinas, transporte de cargas pesadas, pantallas de visualización de datos, etc.
5ª (1989 a 1993)	Programa de Acción para la aplicación de los Derechos Sociales Fundamentales de los trabajadores en SSL. Aprobación de promoción de la SSL, en colectivos vulnerables como trabajadores con contratos de duración determinada, de empresas de trabajo temporal, trabajadoras embarazadas o periodo de lactancia, etc.
6ª (1994 a 2001)	Desarrollo del cuarto programa de acción comunitario dedicado a la divulgación e información de la SSL y la vigilancia y control de las Directivas aprobadas.
7ª (2002 a 2006)	Aprobación de la Estrategia Comunitaria de SSL dedicada a la consolidación de una cultura preventiva fuerte, Facilitar el cumplimiento de la normativa comunitaria y lograr el bienestar en el trabajo, centrándose en aspectos tales como la reducción de contingencias profesionales, igualdad entre hombres y mujeres, riesgos de tipo social, formas de empleo, etc.
8ª (2007 en adelante)	Aprobación de la última Estrategia comunitaria de SSL (2007-2012), que se analiza en el titulo 6º del presente proyecto.

Fuente: Sala (2012). Elaboración propia.

Como se puede observar, los aspectos tratados varían sensiblemente,, puesto que, en las tres primeras etapas se identifica cómo se regulan aspectos técnicos en cuestiones concretas (riesgos físicos, químicos, biológicos en ciertas actividades), sin embargo a partir de la cuarta etapa se produce un cambio, centrándose en políticas de promoción y divulgación de una cultura preventiva (Igartua, 2011).

Este cambio en gran medida viene producido por la aprobación de la Directiva Marco 89/391/ CE, que se centra en regular los principios generales y mínimos en materia de SSL, ya que, tal y como constatan López y Blasco (2011), afecta a todo el ambiente de trabajo y a las condiciones y organización del trabajo, a los aspectos subjetivos de la prevención, a las relaciones laborales en la empresa, en la fijación de los principios generales en todos los sectores empresariales y, sobre todo, establece las obligaciones empresariales de información, consulta y participación de los trabajadores.

Concretamente la Directiva Marco, determina en su artículo 11,2 que:

*“Los trabajadores o los representantes de los trabajadores que tengan una función específica en materia de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, participarán de forma equilibrada, de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales.”*

De dicho precepto se deduce el carácter de derecho mínimo que tiene la Directiva, puesto que sienta las bases del derecho de participación de los trabajadores en la SSL, pero deja a los países miembros que, según sus sistemas de representación y sus costumbres, determinen los mecanismos de participación nacional en SSL, que analizaremos en detalles posteriormente.

## **2.3 NORMATIVA NACIONAL**

En el ordenamiento jurídico español, la norma que recoge las exigencias en materia de SSL, es la Ley 31/ 1995 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), cuya aprobación y contenidos conecta, en primer lugar, con los derechos programáticos de la Constitución Española (CE), que en su artículo 40.2 establece el derecho de los ciudadanos a la seguridad e higiene en el trabajo, teniendo que ser desarrollado este para su ejercicio efectivo por una norma de rango de Ley (Sala, 2012)

Además, dicho precepto se encuentra directamente relacionado con el derecho a la vida e integridad física (art. 15 CE), puesto que, dentro de la actividad laboral se puede vulnerar tal derecho, generando de este manera una deuda de seguridad del empleador (Igartua, 2011) que debe de ser regulado por la LPRL.

Otro de los motivos para la aprobación de la LPRL, vino dado por las exigencias comunitarias establecidas por la Directiva Marco que como ya se ha indicado, obliga a los estados miembros a su ratificación *“fijándose un plazo máximo de transposición que suele ser incumplido, de forma sistemática, por nuestro país”* (Igartua, 2011: 57), como sucedió con esta directiva, que estableció tres años de plazo y se traspuso más de cinco después de su aprobación.

Por otro lado, aparte de cumplir con las exigencias de la CE y las normas comunitarias, se deben de cumplir con las exigencias internacionales, marcadas por el Convenio nº 115 de la OIT mencionados anteriormente.

Un cuarto factor que propició la regulación de la LPRL, fue homogenizar y articular las normas que trataban la SSL, puesto que había normas de distinto ámbito que dificultaban la dirección de acciones en la materia y su aplicación práctica.

Por último, en el momento de su tramitación, los datos de siniestralidad laboral eran muy elevados, evidenciando que las normas anteriores a la LPRL eran ineficaces y, por tanto, era necesario desarrollar una nueva norma que abordara con eficacia la gravedad del problema.

Vistos los motivos y necesidades de la redacción de la LPRL, nuestro estudio se centra en desarrollar brevemente los contenidos de la norma, que tal y como manifiestan López y Blasco (2012), se acomoda en gran medida, como es lógico, a la directiva marco, destacando de entre sus preceptos aquellos que hacen referencia a los derechos y obligaciones de los empleadores y los trabajadores del tercer capítulo (artículos 14 a 32) y, sobre todo, los referentes a la participación y consulta de los trabajadores del quinto capítulo (art. 33 a 40).

Respecto a los primeros, cabe destacar que el artículo 14,1 de la LPRL, establece de una forma genérica la deuda de seguridad del empleador establecida en la CE, dice así:

*“Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.”*

Este deber general de protección a los trabajadores viene a concretarse, según López y Blasco (2012), en el artículo 15 de la LPRL que fija los principios de la acción preventiva, siendo estos:

- Evitar los riesgos.
- Evaluar aquellos que no se puedan evitar.
- Combatir los riesgos en su origen.

- Adaptar el trabajo a la persona, siguiendo principios ergonómicos.
- Tener en cuenta la evolución de la técnica.
- Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
- Planificar la acción preventiva.
- Anteponer la utilización de medios de protección colectiva a los individuales.
- Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Además de este deber general, la norma establece en su cuarto capítulo, un elenco de derechos de los trabajadores y, por consiguiente, obligaciones de los empleadores.

De entre ellos destacan, por su importancia, aquellos que hacen referencia a la protección de colectivos sensibles (mujeres embarazadas en lactancia, menores de edad, etc.); los que tratan la coordinación de actividades empresariales (contratas, subcontratas y ETT); los que hacen referencia a la formación y vigilancia de la salud de los trabajadores y, sobre todo, el reconocido en el artículo 18 de la LPRL, que versa sobre el derecho de información, consulta y participación de los trabajadores, desarrollado en el quinto capítulo de la norma.

En referencia a este derecho de participación y consulta de los trabajadores *“La ley se ha mostrado poco precisa al usar dos conceptos de participación, uno participativo y otro representativo.....de otra parte, una dimensión individual y otra colectiva de ciertos derechos de los trabajadores como los de consulta e información.”* (López y Blasco, 2012: 75), cuyo desarrollo, cobertura y efectos analizaremos más adelante.

### 3 SISTEMA DE PARTICIPACIÓN EN LAS EMPRESAS EUROPEAS

---

Una vez analizado el marco normativo que ha configurado los sistemas de participación de los agentes sociales en materia de SSL, en este apartado se pretende realizar una comparación de los distintos mecanismos que han utilizado los países miembros para acomodar sus normas nacionales a las exigencias internacionales y comunitarias.

Como ya se ha indicado, la Directiva Marco estableció una serie obligaciones a las naciones europeas, entre las que destaca la referida a los procedimientos de consulta y participación de los trabajadores en SSL, aunque este derecho debe de ser integrado dentro del ordenamiento jurídico de cada país, lo que ha dado como resultado *“una considerable divergencia en el estilo y la centralidad de la consulta y la representación prevista en estas medidas, sobre todo a las diferentes culturas de las relaciones laborales evidentes.”* (EU-OSHA, 2013: 34), haciendo por tanto que las normativas y exigencias propias en cada nación sean diferentes, y los resultados en la práctica también varíen.

En este sentido el informe de la confederación europea de Sindicatos (ETUC-CES, 2013), constata que la Directiva Marco ha tenido un impacto distinto para cada sistema nacional de relaciones laborales, en función de sus características estructurales, e institucionales, variando entre:

- Los países escandinavos, de larga tradición socialdemócrata, en los que existe una larga experiencia en términos de diálogo social y cooperación tripartita, participación en la SSL, alta presencia de los sindicatos en los centros de trabajo, con el sistema de bienestar más desarrollado y una normativa orientada hacia la participación, derecho de co-determinación en materia de consulta e información, etc. Este sistema se ha visto afectado en los últimos años, debido a la globalización de los mercados, se han producido fenómenos de dumping social, proliferando empresas extranjeras aplicando criterios más autoritarios y menos democráticos, afectando sobre todo a las empresas más pequeñas.
- El sistema de relaciones laborales anglosajón, también tiene una larga tradición en materia de representación en SSL, aunque a diferencia del caso nórdico es un modelo de gestión neo-liberal, que han optado por realizar una transcripción de la Directiva Marco, de carácter no vinculante a las decisiones empresariales. Debido a la crisis económica europea, en los últimos años los gobiernos han optado por reducir el gasto público en la gestión de la SSL en el sector público y desregulando el

mercado de trabajo, para reducir las cargas en SSL a las empresas que cada vez son más pequeñas y orientadas al sector servicios alejándose de la tradición industrial.

- Los países centro europeos, también tenían normas que regulaban la SSL, antes de la entrada de la nueva Directiva Marco. En Alemania, el sistema de cogestión ha sido fundamental en la materia de estudio, de manera que se han configurado normativas que desde el punto de vista del derecho privado, han permitido a los trabajadores realizar demandas ante el incumplimiento empresarial de las exigencias legales, haciendo así que la normativa nacional se oriente hacia sistemas participativos. Por otro lado, cabe registrar también el sistema de recuperación de los daños laborales, ya que se trata de un sistema dual de seguridad social, con una fuerte auto-administración por parte de los empleadores. Siendo un país federal y tras la aprobación de la Directiva Marco, los agentes sociales han decidieron que las normas de aplicación fueran las federales frente a las estatales evitando de este modo la duplicidad entre ambas y garantizando una aplicación flexible de las mismas
- En los sistemas del sur de Europa, que han sufrido un mayor impacto de la crisis, los empleadores han optado por dejar las SSL en un segundo plano, poniendo en evidencia el incumplimiento de las normas que las regulan. En este sistema encontramos realidades distintas, aunque por su relevancia y tamaño merece ser mencionado el caso francés que se caracteriza por la fortaleza del Estado frente a los dos otros actores sociales, sobre todo por el papel que ejerce en su faceta legislativa y sistemas de control a través de la inspección de trabajo. Antes de la aprobación de la Directiva Marco, Francia orientaba su política a la función recuperadora, es decir, dispone de un sistema de seguridad social fuerte, sin embargo tras la aprobación de la directiva, esta se ha reducido y han aumentado los seguros privados para los trabajadores dispuestos por los empleadores.
- Por último, los países del Este incluidos los bálticos, han iniciado sus primeras experiencias en SSL, con la adhesión de sus estados a la Unión Europea, que con la transcripción de la Directiva Marco se han visto obligados a cumplir con sus exigencias, regulando nuevos principios, sistemas de inspección de trabajo y derechos de consulta y participación de los representantes de los trabajadores, siendo estos a su vez inmaduros por la poca tradición existente hasta el momento.

En conclusión, constatamos que existe una diversidad elevada de situaciones entre los condicionantes históricos, ideológicos, económicos, políticos y sociales, que configuran los sistemas de relaciones laborales y que afectan a los sistemas de representación en SSL dentro de las empresas.

Estas diferencias son las que van a ser investigadas en este apartado, desde una doble perspectiva, realizando un estudio cuantitativo en primer lugar y, posteriormente, profundizando en aquellos aspectos cualitativos que determinan la eficacia de la representación en SSL.

### 3.1 ANÁLISIS CUANTITATIVO DEL SISTEMA DE REPRESENTACIÓN EN SSL

En este contexto, el análisis cuantitativo que a continuación se realiza, se centra en su primer punto, en el estudio de las distintas figuras y mecanismos de representación de los trabajadores en SSL. Una vez identificadas las posibilidades de representación en la materia, se efectúa, en segundo lugar, una comparativa transversal entre los adoptados por las distintas naciones.

En el tercer apartado, la investigación se orienta hacia la identificación de los niveles reales de implantación de la representatividad en los centros de trabajo, vinculándolo con el análisis comparado realizado anteriormente buscando los correspondientes factores moduladores.

Por último, se pretende profundizar en las relaciones existentes entre la presencia de representantes formales de los trabajadores en SSL y la accidentabilidad laboral, ya que diversos estudios identifican una correlación directa entre ambos factores (Menéndez, et al., 2008).

#### 3.1.1 MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN Y REPRESENTACIÓN.

Antes de iniciar el análisis comparativo, es necesario determinar los distintos mecanismos de participación existentes, que tal y como se desprende de la Encuesta ESSENER (2010), pueden ser ejercidos directamente por los trabajadores individualmente de modo informal, independientemente del tipo de actividad o tamaño de la empresa, o ejercer el derecho de participación a través de mecanismos formales de representación, tal y como se observa en el siguiente *cuadro 2* que viene a resumirlos.

Sobre el sistema de participación directa, Walters (2006) afirma que este hace referencia al pacto individual entre trabajador y empresario en temas como los relacionados con SSL, quedando el acuerdo dentro de la relación contractual, siendo por tanto su eficacia limitada y menor con respecto a la participación indirecta y formal. Ahora

bien, también se hace referencia a estudios realizados en Noruega, donde se determina que la fortaleza de la participación individual aumenta, cuando el trabajador ocupa puestos de trabajo estratégicos dentro de la organización y/o cuando existe afiliación del mismo a una organización sindical que le represente. Además, también afirma, que el factor positivo que se extrae de la participación directa e informal, es el mayor compromiso y disposición de cooperación por parte del trabajador.

Cuadro 2.- SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN

SISTEMAS DE PARTICIPACIÓN DIRECTO	SISTEMA DE PARTICIPACIÓN INDIRECTO
<p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Individual.</li> <li>• Directa</li> <li>• Informal.</li> </ul>	<p>Características:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Colectivo.</li> <li>• Formal.</li> <li>• Indirecta.</li> <li>• Representativo e institucional.</li> </ul> <p>Órganos de representación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación general.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Representantes sindicales.</li> <li>○ Comités de empresa.</li> </ul> </li> <li>• Representación especializada.                             <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Delegados de prevención.</li> <li>○ Comités de empresa.</li> </ul> </li> </ul>

Elaboración Propia

Si profundizamos en la participación indirecta, representativa e institucional, la encuesta ESSENER (2010), identifica dos tipos de sistemas de representación:

- Una representación general formada por comités de empresa (*Works councils*) o representantes sindicales (*recognised workplace trade union representatives*) que tienen por objeto la defensa de los intereses de los trabajadores que representan, encontrándose entre ellos los relacionados con la SSL, en los lugares de trabajo.
- De forma complementaria y no excluyente se determina la existencia de una representación específica, formada por delegados de prevención (*safety representative*) o comités de seguridad y salud (*health and safety committee*)
  - Los delegados de prevención constituyen el elemento básico del sistema de participación formal y a diferencia de la representación general en muchos países miembros cuando se supera un número determinado de trabajadores quedan obligados a la designación de delegados específicos en SSL. Por lo que se refiere a sus competencias, existen múltiples diferencias entre países orientados algunos a tratar cuestiones eminentemente técnicas y otros a cuestiones

relacionadas con la negociación y discusión con los órganos directivos de las empresas.

- Los comités de empresa, son órganos representativos y se encuentran presentes en los lugares de trabajo más grandes, aunque el número de trabajadores necesarios para obligar al establecimiento de esta figura representativa varía según la normativa nacional de cada país. Por último, en referencia a las competencias que asumen se constata que el compromiso de estos se orientan al estudio de todas las cuestiones y problemas relativos a la SSL.

Aunque existan diferentes sistemas de participación, con regulaciones distintas que a continuación se analizaran, lo cierto es que la Directiva Marco y el Convenio 155, han establecido un marco de derecho mínimo necesario, por lo que tal y como afirma Walters (2006), independientemente del país, estos deben garantizar los siguientes derechos de los representantes:

- Los trabajadores podrán elegir los representantes de SSL.
- Protección ante situaciones de discriminación por el rol que ejercen.
- Dispondrán de tiempo libre necesario para llevar a las tareas de representación en SSL.
- Tendrán tiempo para recibir formación especializada.
- Acceso a la información de los riesgos presentes y futuros existentes en los puestos de trabajo de la empresa.
- Realizar las visitas e inspecciones que consideren oportuna en los centros de trabajo de la organización.
- Trasladar las quejas de los trabajadores a los órganos de dirección.
- Presentar alegaciones ante el empresario.
- Ser consultados por la dirección de la empresa, en aquellos temas inherentes a la SSL.
- Acompañar a los inspectores de las distintas autoridades cuando se presenten en los lugares de trabajo de la empresa.

Una vez descritos los diferentes mecanismos de participación y las figuras de representación en SSL y sus derechos básicos, el análisis se centra en observar las diferencias existentes en los sistemas de relaciones laborales europeos, centrándose el estudio únicamente en la representación formal, indirecta y representativa, puesto que la participación directa e individualizada por su carácter informal no ha sido prácticamente analizada por los distintos organismos europeos.

### 3.1.2 COMPARACIÓN TRANSVERSAL DE LA NORMATIVAS NACIONALES

Como ya se ha indicado, existen diferentes modelos de representación para el ejercicio del derecho de participación en SSL, aunque dependiendo de la normativa de cada país, se articula una estructura determinada, ya que cada uno *"...tiene su sistema propio en la medida en que se deriva de historias particulares de orden político y sindical inscritas en culturas arraigadas y organizadas en marcos normativos de conformidad con cada modelo nacional."* (ETUC-CES 2013: 19).

Es por ello que, en este apartado se realiza una comparativa transversal de las normativas nacionales, estudiando las diferencias existentes entre los países respecto a la configuración estructural de representación (general y especializada) y la relación entre ambas, los distintos sistemas de elección de los representantes especializados y los umbrales mínimos establecidos.

#### 3.1.2.1 SISTEMAS DE REPRESENTACIÓN GENERAL Y ESPECIALIZADA.

Tanto en lo que se refiere a la representación general (delegados sindicales, delegados de personal y comités de empresa) como a la representación especializada (delegados de prevención y comités de seguridad y salud), los distintos países pueden clasificarse dentro de una serie de estructuras generales.

En este sentido, si analizamos dichas configuraciones estructurales, respecto a la representación general (Beneyto, 2012), se pueden afirmar que existen dos sistemas de representación que a su vez presentan diversas peculiaridades. Estos son:

- Sistemas de relaciones laborales donde el mecanismo de representación, se efectúa mediante canal único, que a su vez se puede distinguir entre:
  - Canal único puro, donde la representación se realiza únicamente a través de los delegados sindicales que representen a los trabajadores afiliados al sindicato. Siendo efectivo en aquellos países donde la tasa de afiliación es muy elevada.
  - Canal único flexible, donde los sindicatos pueden designar la existencia de representación unitaria (delegados de personal).
- Sistemas en los que existe un doble canal de representación, correspondiendo sobre todo a países con la tasa de afiliación sindical reducida, en lo que mediante el establecimiento del doble canal a través de la representación unitaria (comités de empresa), se consigue aumentar la cobertura de la representación. A su vez, se pueden distinguir tres mecanismos (*cuadro 3*):
  - Doble canal, con prevalencia de las secciones sindicales.
  - Doble canal, con prevaecía de los comités de empresa.

- Doble canal, donde el sistema es mixto, como el caso Español.

Cabe recordar, asimismo, que como señala Beneyto (2012), la fortaleza sindical se mide en base a tres indicadores (tasa de afiliación, representatividad y cobertura de la negociación colectiva), siendo en este caso relevante los dos primeros, ya que nos van a permitir saber la cobertura de representatividad directa, en los casos que exista canal único e indirecto en los casos donde hay doble canal.

Cuadro 3.- Nivel de cobertura y estructura de la representación general EU-25

Cobertura	Canal único		Doble canal		
	Puro	Flexible	Prevalencia sección sindical	Prevalencia comité de empresa	Mixto
Alta	SE	FI	DK; BE; LU	NL	ES,FR
Media	IE; PL		IT; SK	DE; AT; SI	
baja	CY	UK; MT; EE; LV;LT; CZ		HU	PT,EL

Fuente: Beneyto 2012. Elaboración propia.

Tal y como afirma Fulton (2013) los países pueden ser clasificados en cuatro grandes configuraciones estructurales (*cuadro 4*) que, de una forma simplificada, pueden definirse como sigue:

- La estructura más extendida, que se da en 13 países, es la combinación de representación especializada, donde existan delegados de prevención y de forma complementaria un comité de seguridad y salud paritario en el caso de empresas con mayor número de trabajadores.
- Otros utilizan sólo uno de los dos mecanismos:
  - 5 países, únicamente utilizan comités de seguridad y salud conjuntos, aún existiendo la figura de los delegados de prevención.
  - Otros 5 países, presentan una situación inversa al anterior, con una representación especializada mediante delegados de prevención, pero sin mecanismos que permitan establecer comités de seguridad y salud paritarios.
- La última estructura que se puede identificar, en 5 países más, es la existencia de comités de empresa (representación general) y subcomités de seguridad y salud laboral (representación especializada).

En el *cuadro 4* se identifica con un (\*) aquellos países que presentan algunas peculiaridades importantes que seguidamente se comentan.

Cuadro 4.- ESTRUCTURA DE LA REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA

ESTRUCTURAS DE REPRESENTACIÓN	PAISES
Combinación de delegados de prevención y comité de seguridad y salud.	HR; CY; EE; FI; HU*; IE*; PL*; PT*;RO; SK; ES; SE; UK*
Solo disponen de comité de seguridad y salud.	BE*; BG; DK; FR*; LT
Solo disponen de delegados de prevención.	CZ*; EL; IT; LV; MT
Disponen de comités de empresa y subcomités	AT*; DE*; LU; NL;SI

Elaboración propia

Entre los países que pertenecen al primer grupo, en el que, se combinan ambas figuras de representación especializada, Fulton (2013) encuentra las siguientes diferencias:

- En Hungría, en las empresas en que existen tres o más delegados de prevención, a diferencia de otros países como España, únicamente solo uno de ellos formará el comité de seguridad y salud.
- En el sistema portugués, aunque existe la posibilidad de tener ambas figuras, lo cierto es que su legislación identifica como obligatorio tener delegados de prevención y, sin embargo, la composición de un comité de empresa es de carácter dispositivo, siendo únicamente posible su creación cuando lo prevean los convenios colectivos aplicables.
- En los países del sistema anglosajón: tanto en Irlanda como en Reino Unido, la legislación establece la obligatoriedad de disponer delegados de prevención, no obstante en Reino Unido, en los centros de trabajo donde no exista una organización sindical reconocida, el empleador tiene la potestad de decidir si permite o no la designación de los delegados. Por lo que representa a los comités conjuntos de SSL en ambos países, solo se configurarán cuando los trabajadores lo soliciten, salvo que no existan en el lugar de trabajo implantadas secciones sindicales reconocidas, en cuyo caso no podrán formarlos.
- Por último, cabe destacar la particularidad de Polonia, donde los comités paritarios están reconocidos para las empresas de mayor tamaño, sin embargo los delegados de prevención solo pueden estar presentes cuando exista presencia sindical, en los centros de trabajo y en caso de no hacerlo, estos no se encuentran reconocidos.

Entre los países en que opera la segunda estructura de representación, en la que solo se prevé la existencia de comités de seguridad y salud paritarios, destacan la

normativa francesa y belga, porque en ambos casos se prevé para las empresas más pequeñas que no pueden formar dicho comité, sus competencias las realizaran los delegados de personal en el caso francés y los delegados sindicales en el belga.

En referencia al tercer grupo, en la normativa de la República Checa, se permite que existan tanto delegados de prevención electos, al menos por 1/3 de trabajadores de la empresa, que a su vez coexistan con los delegados sindicales aunque las facultades de unos y otros son distintas.

Respecto del cuarto grupo, en los Países Bajos y Eslovenia, vemos como los derechos en la materia se realizan en las empresas pequeñas a través de los delegados de personal y en las más grandes a través de los comités de empresa, es decir por la representación general, y solo se hace un subcomité de seguridad y salud cuando así lo deciden los miembros del propio comité de empresa, por lo que este subcomité no es paritario.

En el caso alemán y austriaco el comité de empresa en los lugares de trabajo más pequeños es quien tiene la titularidad del derecho en SSL, que es compartido con un comité de seguridad y salud en caso de que existan empresas de mayor tamaño, siendo en este caso el comité especializado paritario, a diferencia del anterior.

Antes de analizar los sistemas de elección de los representantes especializados en SSL, se procederemos a estudiar las relaciones entre ambos mecanismos que se sintetizan en el *cuadro 5*, en el que se muestran los países ordenados por sistema de relación de relaciones laborales.

Los datos obtenidos, muestran cómo existen sistemas de relaciones laborales estables y otros que se encuentran en proceso de consolidación. En el primer grupo se identifican los del sistema nórdico, germánico y anglosajón que cuentan con sus propios sistemas tradicionales y homogéneos que se han configurado a lo largo del tiempo y han afectado directamente en la elección de los sistemas de representación especializada.

Los países latinos y del sur de Europa, se incluyen en un segundo grupo, cuyos sistemas de relaciones laborales se encuentran estables, presentando homogeneidad en los mecanismos de representación general, sin embargo, al tener una menor experiencia en temas relacionados con la SSL se observa cierta heterogeneidad en la elección de los sistemas especializados.

Como ya se ha comentado, los países del Este y Bálticos, han sido los últimos en formar parte de la Unión Europea, y posiblemente sea éste el motivo por el cual, presentan la mayor heterogeneidad de todos los sistemas de relaciones laborales.

En definitiva se puede afirmar que, en general, los sistemas de representación de los trabajadores “...en el ámbito de la SST están en consonancia con el modelo de representación social de cada país. Sin embargo, en muchos casos, a partir de estos fundamentales se desarrollan dispositivos particulares, e incluso diferentes al modelo de base, a nivel de la empresa.” (ETUC-CES 2013: 19).

Cuadro 5.- RELACIONES ENTRE LA REPRESENTACIÓN GENERAL Y ESPECIALIZADA

SISTEMA PAÍS	REPRESENTACIÓN GENERAL			REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA		
	CANAL UNICO	DOBLE CANAL	NIVEL COBERTURA	DELEGADO PREVENCIÓN	COMITÉ SEGURIDAD Y SALUD	MIXTO
NORDICO	DK		X	ALTA	X	
	FI	X		ALTA		X
	SE	X		ALTA		X
ANGLOSAJÓN	IE	X		MEDIO		X
	UK	X		BAJO		X
CENTRAL	AT		X	MEDIA	X	
	BE		X	MEDIA	X	
	DE		X	ALTA	X	
	LU		X	ALTA	X	
	NL		X	ALTA	X	
BALTICO	EE	X		BAJO		X
	LT	X		BAJO	X	
	LV	X		BAJO	X	
ESTE	CZ	X		BAJO	X	
	HU		X	BAJO		X
	PL	X		MEDIO		X
	SI		X	MEDIO	X	
	SK		X	MEDIO		X
PEQUEÑOS DEL SUR	CY	X		BAJO		X
	MT	X		BAJO	X	
LATINO	FR		X	ALTA	X	
	EL		X	BAJA	X	
	IT		X	MEDIA	X	
	PT		X	BAJA		X
	ES		X	ALTA		X

Elaboración propia

Por otro lado, un dato relevante es la fortaleza sindical de cada sistema de relaciones laborales, clasificándose: el sistema nórdico como alto, el central como medio - alto, el latino medio, el anglosajón y este medio-bajo y los pequeños del sur y bálticos como bajos (Beneyto, 2012)

Estos datos serán contrastados en el apartado dedicado al análisis de la presencia real de representantes en SSL dentro de los centros de trabajo, ya que se va a analizar su relación con la presencia sindical en el mismo.

## 3.1.2.2 SISTEMA DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES ESPECIALIZADOS

Además de existir diferencias en las figuras de representación, también se observa una gran variedad de formas para su elección. En este sentido Fulton (2013) constata que existe una gran heterogeneidad en los sistemas de elección, aunque se pueden dividir en seis sistemas generales:

- La elección de los delegados de prevención se realiza por el conjunto de la población asalariada, es decir, por los trabajadores amparados por el convenio colectivo de aplicación.
- En otros países la elección de la representación especializada la realizan directamente los trabajadores afectados.
- En otras ocasiones las secciones sindicales son los que realizan la elección.
- En otros casos, los delegados de prevención son elegidos por y entre los representantes de los trabajadores generales ya electos.
- Un quinto sistema es la elección de la representación especializada directamente por parte del empleador.
- Por último, existen países en los que los subcomités de seguridad y salud son elegidos directamente por los miembros del comité de empresa.

En la *cuadro 6* se identifica a qué sistema de elección de la representación especializada pertenece cada país, presentando aquellos marcados con un (\*) diferentes matices que seguidamente se comentan.

Cuadro 6.- SISTEMA DE ELECCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA

SISTEMA DE ELECCIÓN	PAÍSES
Población activa	BE; BG; HR; CY; DK; EE;FI; FR; HU; EL; LV; LT; PT; RO
Directamente por los Trabajadores	IE; MT*
Secciones sindicales	SE*; UK*; IT*; SK; CZ*; PL*
Representantes generales electos	LU; ES
Directamente por el empleador	AT*; DE*
Comités de empresas	NL; SI

Elaboración propia

El sistema que presenta más variaciones es el de elección por parte de la sección sindical puesto que se identifican las siguientes particularidades:

- En Reino Unido y Suecia si no existe sección sindical, los propios trabajadores son los encargados de realizar la elección, siendo en el primer país necesariamente aprobado por parte del empleador.
- La normativa italiana permite en las empresas más pequeñas que los propios empleados realicen la elección, mientras que en las grandes lo hacen los sindicatos.

- En la República Checa, los sindicatos tienen potestad para elegir los delegados de prevención, pero de forma paralela también lo pueden realizar los propios trabajadores.
- Polonia presenta un sistema de elección dual, en el que los delegados de prevención son elegidos directamente por los trabajadores de la empresa, mientras que los miembros del comité de seguridad y salud son designados por los sindicatos.

Finalmente, hay que matizar que en los países en los que la elección de la representación especializada la decide directamente el empleador, se registran diferentes situaciones:

- En Austria, el empleador necesita el consentimiento del comité de empresa.
- Mientras que, los comités de empresa en Alemania, únicamente tienen derecho a ser consultados por parte del empresario, teniendo la decisión final el empleador.
- En Malta el empleador puede designar a los delegados de prevención, sólo en el caso de que no lo hagan los propios trabajadores.

### 3.1.2.3 UMBRALES DE ELECCIÓN DE LOS REPRESENTANTES ESPECIALIZADOS

Otra de las cuestiones normativas que merecen ser estudiadas, es el número mínimo de trabajadores presentes en los centros de trabajo necesarios para obligar al empleador a reconocer la representación en materia de SSL a los trabajadores, ya que “es de crucial importancia desde el punto de vista del nivel de cobertura de la totalidad de los trabajadores”. (ETUC-CES, 2013: 20).

Según el citado informe de la Confederación Europea se puede clasificar a los distintos países, tal y como se observa en el *cuadro 7*, en cuatro situaciones distintas, según que la regulación propia determine o no un umbral mínimo y, en caso de tenerlo, si es inferior a 10 trabajadores, de entre 11 a 25 trabajadores o superior.

Cuadro 7.- UMBRALES DE ELECCIÓN DE LA REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA

UMBRALES	PAÍSES
Ninguno	CZ; IR; IT; MT; PL; SK; SI, UK
Inferior a 10 trabajadores	BG; EE; FI; LV; ES;
Entre 11 y 25 trabajadores.	AT; CY; DK; DE; HL; NL;
Superior a 25 trabajadores.	BE; FR; HU; LT; LU; PT; RO

Elaboración propia

En aquellos países en los que no hay umbral o son reducidos, la cobertura de representación debe de ser superior, ejemplo de ello, son países como Italia, Suecia, Reino Unido, donde no existe umbral mínimo y presentan las tasas de representatividad más elevadas.

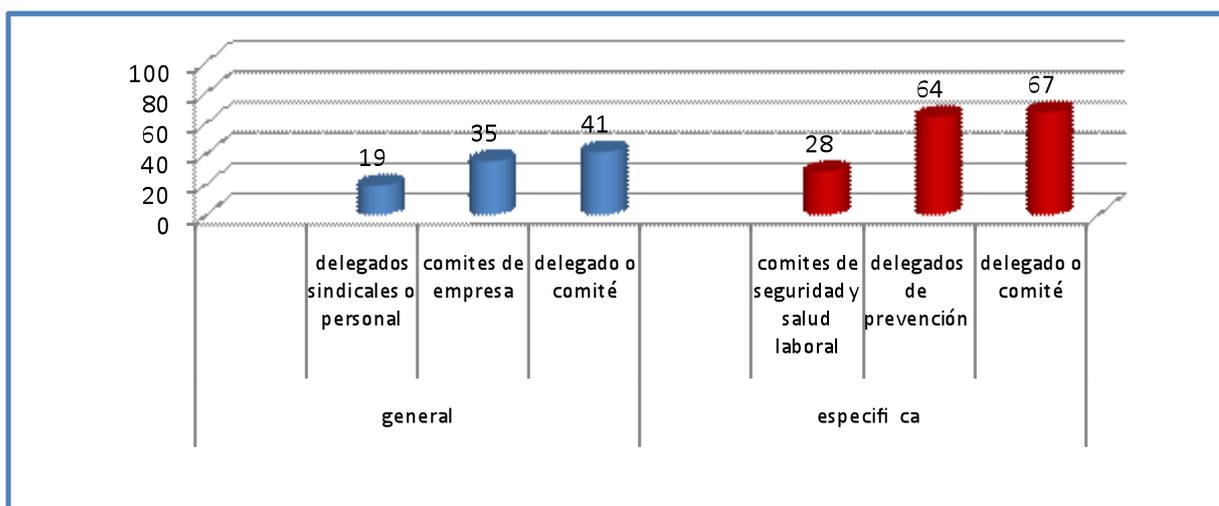
### 3.1.3 IMPLANTACIÓN PRÁCTICA Y FACTORES MODULADORES DEL NIVEL DE REPRESENTATIVIDAD.

Tras identificar los sistemas de representación en SSL, se pretende analizar la presencia real de estos en los centros de trabajo en Europa, realizando una comparativa inicial entre la representación general y la especializada, vinculándola posteriormente al tamaño de la empresa, al sector de actividad y al sistema de relaciones laborales en que se encuadre el país de referencia, finalizando con la identificación de aquellos factores moduladores de los niveles de representatividad.

#### 3.1.3.1 IMPLANTACIÓN PRÁCTICA

La encuesta ESSENER (2010) aporta información sobre los modelos de representación en SSL y la tasa de cobertura resultante a nivel de la UE-27 (gráfica 1), según la cual la presencia de representación especializada, es muy superior a la general, puesto que se puede afirmar que únicamente uno de cada cuatro centros de trabajo en Europa cuentan con delegados sindicales y comité de empresa, mientras que prácticamente el 70% de los centros de trabajo tienen presencia de representación especializada.

Gráfica.1.- TASA DE REPRESENTATIVIDAD EN LA EMPRESA EU-27

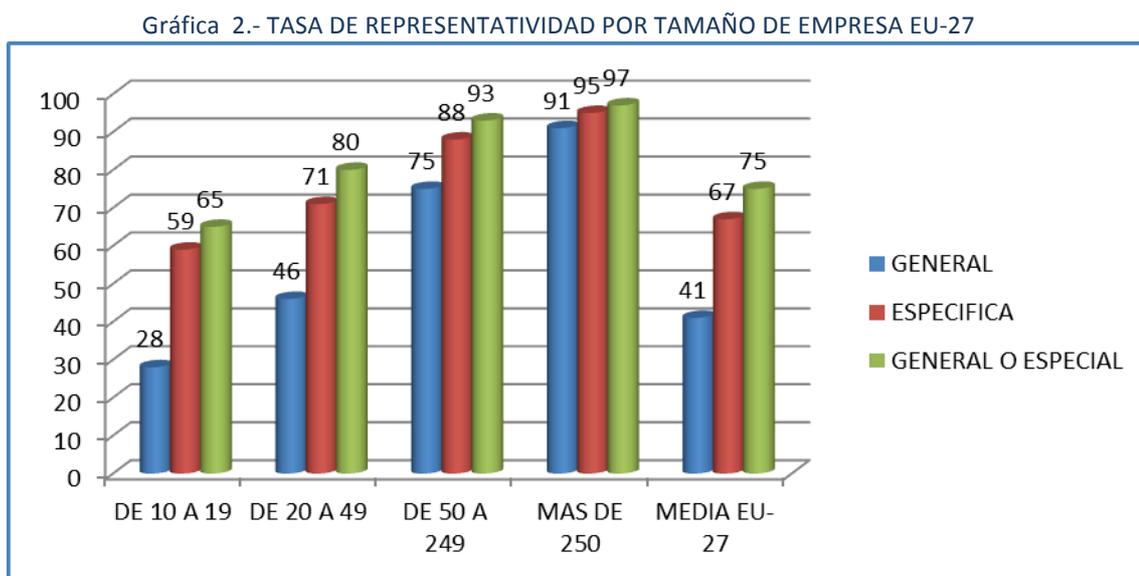


FUENTE: ESSENER 2010. Elaboración propia

Por otro lado, se constata que, a nivel general, los comités de empresa tienen mayor presencia que los delegados sindicales, sin embargo en la representación

especializada en SSL ocurre a la inversa, siendo el delegado de prevención la figura más relevante.

Estas tasas medidas, merecen una mayor precisión ya que como se deduce de los datos de las siguientes gráficas extraídos de la ESSENER (2010), hay una gran heterogeneidad en los niveles de representatividad según el tamaño de la empresa (*gráfica ,2)* el sector de actividad (*gráfica ,3)* y el país (*gráfica ,4)* en el que se encuentre los centros de trabajo.



FUENTE: ESSENER 2010. Elaboración propia

Se constata que el tamaño del centro es una determinante relevante, puesto que existe una correlación positiva entre el número de trabajadores de la empresa con la presencia de representación tanto de carácter general como especializada en SSL.

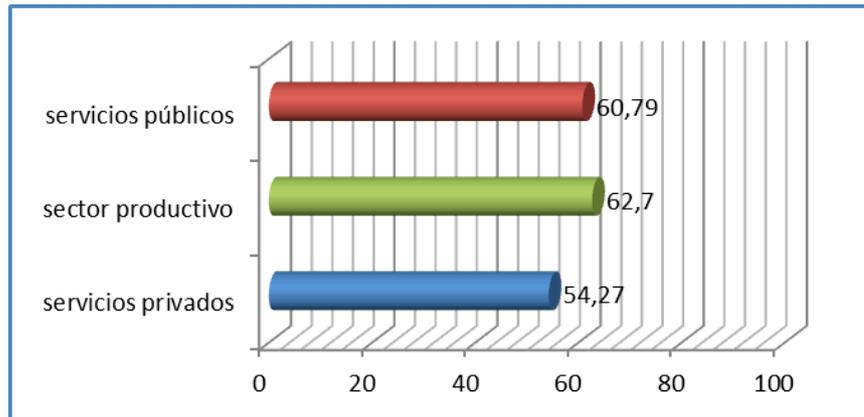
Por otro lado, se observa cómo la representación especializada (delegados de prevención y comités de empresa) es especialmente relevante en aquellas empresas que cuentan con menos de 50 trabajadores, puesto que la representación general es menor en estas, presentando una diferencia de cobertura en las empresas de 10 a 19 trabajadores de más de 30 puntos.

Al centrarse en la media europea se observa como un 25% de centros de trabajo no tienen ningún tipo de representación en SSL, por lo que la participación de los trabajadores debe realizarse directamente, siendo como se ha dicho anteriormente más probable que resulte ineficaz.

Por lo que refiere al sector de actividad, agrupado en servicios públicos (administración, la educación, y la salud y el trabajo social), servicios privados (comercio al por mayor y al por menor; hoteles y restaurantes, transporte, almacenamiento y las comunicaciones; intermediación financiera y otras actividades de servicios) y sector

productivo (minas y canteras; suministro de energía eléctrica, gas y agua y construcción), los datos demuestran que no es un factor modulador tan importante como el tamaño de la empresa o centro de trabajo, ya que existe una mayor homogeneidad de representantes conjuntamente ya sean generales, especiales o unos de los dos (ver gráfico 3). Sin embargo, tal y como se desprende de la encuesta ESSENER, existen mayores diferencias dentro del sistema general puesto que el sector privado presenta una tasa del 37%, mientras que el público prácticamente lo duplica con una presencia del 61%.

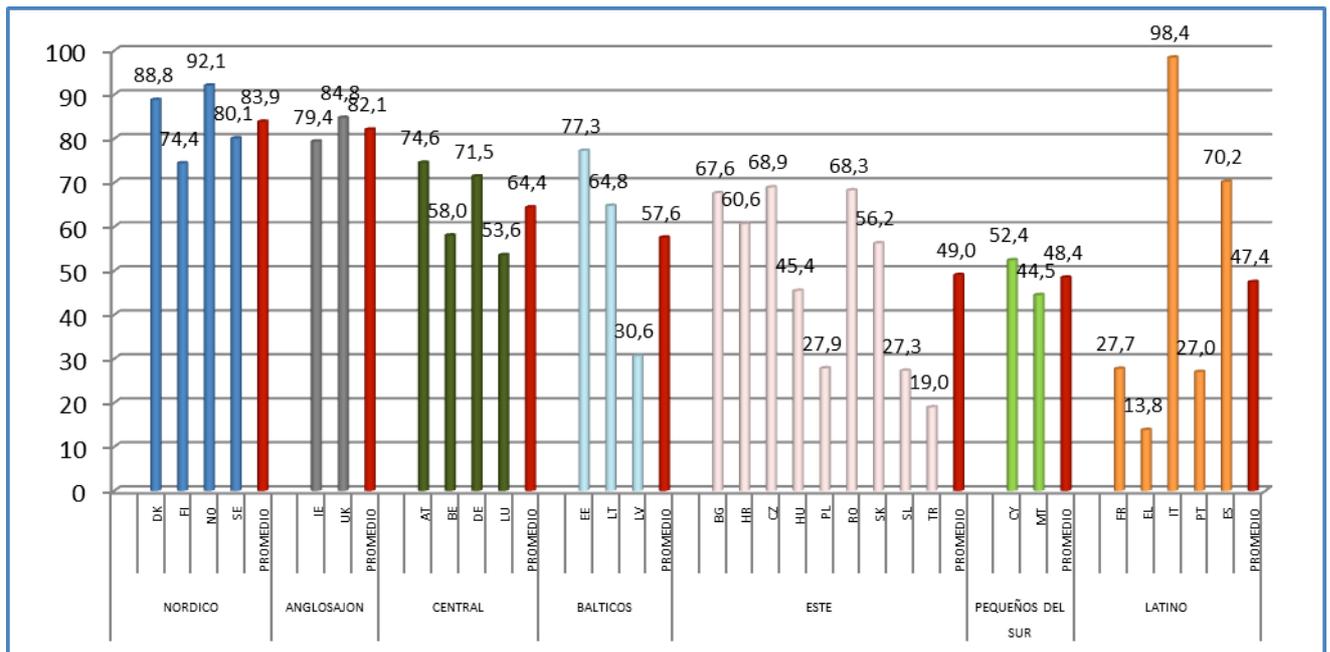
Gráfica 2.- TASA DE REPRESENTATIVIDAD POR SECTOR DE ACTIVIDAD EU-27



FUENTE: ESSENER 2010. Elaboración propia

Por último, en la *gráfica 4* se aportan datos sobre la presencia de los diferentes tipos de representación (general, especial o ambas simultáneamente) por país y sistema de relaciones laborales, presentándose de izquierda (mayor tasa) a derecha (menor tasa) cada sistema según su promedio.

Gráfica 3.- TASA DE REPRESENTATIVIDAD POR PAÍS Y SISTEMA DE RELACIONES LABORALES



FUENTE: ESSENER 2010. Elaboración propia

Recordando que la tasa media de representación en materia de SSL, en Europa es de un 75%, se puede fragmentar la gráfica por la mitad, observando en la parte izquierda cómo los países pertenecientes al sistema nórdico presentan las mayores tasas, seguidos con una proporción algo menor por los países del área anglosajona. Tal y como se ha afirmado anteriormente, ambos sistemas han tenido una larga tradición en esta materia, realizando regulaciones veinte años antes de que la Directiva Marco se aprobara, tratándose en ambos casos de sistemas participativos, lo que explica sus altas tasas de representatividad en SSL.

El Reino Unido en las últimas décadas ha visto erosionado su sistema y presenta niveles de cobertura de representación general bajas, sin embargo su legado histórico y la cultural de prevención hacen que sea uno de los países que cuentan con una mayor cobertura en la materia.

Por su parte, Alemania y Austria presentan unas tasas superiores al resto de naciones del sistema, centroeuropeo que, sin embargo, no supera el promedio europeo.

Los países Bálticos, del Este y los pequeños del sur de Europa presentan características similares, puesto que las normativas nacionales son posteriores a la Directiva Marco y aunque presenten diferencias intra y extra al sistema en cuanto a tasas de representatividad, lo cierto es que todos ellos se sitúan por debajo de la media europea.

En referencia a Malta y Chipre, normalmente se encuentran incluidos dentro del sistema de relaciones laborales anglosajón, sin embargo debido a las particularidades que presentan en la materia, se han clasificado fuera del mismo.

Por último, el sistema latino es el que registra mayor heterogeneidad. Por una parte Italia tiene la mayor tasa de representatividad de toda Europa, mientras que Grecia, Francia y Portugal, presentan las más bajas y España se sitúa en un término medio con tasas próximas a las del área central. El caso italiano se explica no tanto por la existencia de una elevada representatividad general, que se sitúa en un 40%, sino por la presencia en los centros de trabajo de delegados de prevención en un 98% de los casos, debido sobre todo a que la legislación italiana regula un sistema que permite a las empresas más pequeñas tener representación en la materia a través de delegados de prevención territoriales (Fulton; 2013), siendo el único país junto a Suecia que dispone en la actualidad de esta figura.

### *3.1.3.2 FACTORES MODULADORES.*

Tras analizar el nivel de cobertura de la representatividad en SSL de las empresas europeas, se pueden identificar una serie de factores determinantes que contribuyen a

explicar las causas de una mayor o menor implantación, observando tanto los factores normativos, como los datos que se acaban de describir y las relaciones entre ambos, constatándose que la fortaleza sindical, aspectos culturales y el tamaño de las empresas son los factores que mayor influencia presentan.

Si se observa de nuevo el *cuadro 5* que muestra las relaciones entre la representación general y la especializada, se constata el diferente nivel de cobertura de la representatividad general que presentan los sistemas de relaciones laborales. Estos niveles a su vez, vienen afectados directamente por la fortaleza sindical, con la que mantienen una correlación directa: cuando mayor afiliación sindical exista la cobertura de representación será mayor. Si estos datos se relacionan con la *gráfica 4* que muestra la tasa de representación en SSL por país y sistema de relaciones laborales, se observa como el sistema nórdico y germánico, que tienen una representación sindical general elevada, también la tienen en materia de SSL.

Por otro lado, el sistema anglosajón, muestra una correlación negativa, puesto que la cobertura general es reducida, mientras que la que la especializada en SSL es elevada. Estos resultados, evidencian no solo la importancia de la fortaleza sindical como factor modulador importante, sino también los sistemas institucionales, puesto que como ya se ha comentado anteriormente sobre el Reino Unido:

*“Aunque sus orígenes políticos pueden ser algo diferentes en el Reino Unido y Suecia, en ambos países la funciones de los sindicatos y de los empleadores en las estructuras y instituciones que impulsan la política de salud y seguridad en estos países han sido bien establecidos para un largo período de tiempo”.*(EU-OSHA, 2013: 41)

Por tanto, se constata que tener una cultura y preocupación política por los sistemas de SSL, ha hecho que los países anglosajones dispongan de sistemas normativos que ha permitido la presencia de mecanismos de representación especializados que aumenten la cobertura en la materia.

Otro factor relevante, aunque de menor importancia que los anteriores que afectan a la cobertura de representación, son las disposiciones normativas establecidas por cada nación en referencia a los umbrales analizados anteriormente. Si se comparan el *cuadro 7* y la *gráfica 4*, se observa una correlación inversa entre el nivel de cobertura de la representación y los umbrales mínimos establecidos por las normas nacionales, ya que países como Italia, Suecia, Reino Unido, España y países del área germánica presentan altas tasas de representatividad en SSL y sus normas nacionales o no fijan umbral o si lo hacen son muy reducidos, mientras que países bálticos y de Este de Europa establecen umbrales elevados que se traducen en una baja cobertura.

Por último, como se ha podido analizar en la *gráfica 2*, el tamaño de la empresa es el otro factor importante que determina los niveles de cobertura, puesto que en las empresas más pequeñas su implantación es menor y, como consecuencia, la participación de los trabajadores debe de realizarse directamente por lo que, como ya se ha indicado, su fortaleza es mucho menor que la aportada por vía representativa.

Ante esta situación de vulnerabilidad, la alternativa sería, en nuestra opinión, es utilizar los llamados delegados de prevención territoriales como en Italia y Suecia, ya que esta figura asegura que los sindicatos también se encuentren presentes en las empresas más pequeñas y puedan ejercer su función en las mismas *...haciendo sonar la alarma sobre las tendencias y los nuevos riesgos y peligros, resolver conflictos y bloqueos locales, y hacer demandas y poner fin a las cosas cuando sea necesario.*" (Olof; 2011:3)

Es tal la implantación de esta figura en Suecia en el año 2009, existían en el país 1.185 delegados de prevención regionales, con una cobertura de 273.757 centros de trabajo afectando a 612.125 trabajadores por parte de la Conferencia de Sindicatos de Suecia (LO), mientras que la Confederación de Funcionarios y Empleados (TCO) y la Confederación Sueca de Asociaciones Profesionales (SACO), conjuntamente tienen más de 600 de representantes afectante a 80.000 puestos de trabajo (Olof, 2011)

Por tanto, con los datos presentados esta propuesta de implantar la figura representativa del delegado territorial, se hace más fuerte, por lo que sindicatos y gobiernos de otras áreas geográficas deberían de adoptar modelos y figuras que realicen funciones similares.

Además de esta propuesta, también consideramos conveniente realizar reformas en las normativas nacionales, para permitir que los umbrales de elección citados se reduzcan lo máximo posible.

En este sentido se constata que los *"interlocutores sindicales (en todos los países por igual) trabajan para reducir los umbrales legales en lo que respecta al número de representantes"* (ETUC-CES, 2013:20).

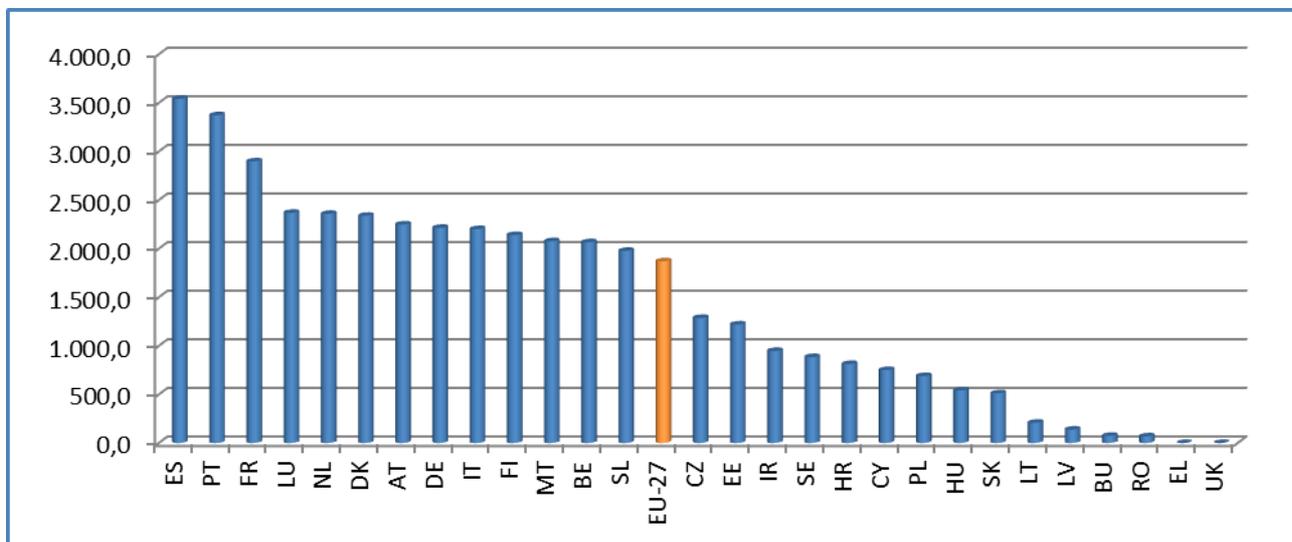
#### **3.1.4 REPRESENTACIÓN ESPECIALIZADA Y SINIESTRALIDAD LABORAL.**

El último punto a abordar en lo referente al análisis cuantitativo en el marco europeo, es la relación existente entre la presencia de representación general y especializada en SSL y la siniestralidad laboral.

Para ello, se presentan a continuación (*gráfica 5*) los de datos de EUROSTAT para el periodo 2010 (existen datos más actuales pero se ha escogido este año por razones de

homogeneidad con los últimos disponibles en materia de representación en SSL) en el que se muestra la tasa de incidencia de la siniestralidad laboral en los países de la EU-27.

Gráfica 4.- TASA DE INCIDENCIA ESTANDARIZADA



FUENTE: EUROSTAT 2010. Elaboración propia

Los datos muestran una correlación débil entre ambos factores, ya que se puede decir que los países del sistema latino son los que más accidentabilidad presentan, seguidos de los países del área central, sin embargo estos últimos junto a España presentan unos niveles de representatividad en SSL como se veía en la *gráfica 4* superiores o similares a la meda europea.

A su vez, se puede extraer la misma conclusión de los países bálticos y del este, puesto que en ambos casos presentan niveles bajos, por tanto se puede afirmar, que existe una correlación muy débil entre ambos factores y posiblemente la accidentabilidad venga afectada por otros tipos de indicadores como el de modelo productivo, tipos de contratación, cultura preventiva, etc. la evaluación de cuya incidencia excede los límites de este trabajo pero que, trataremos de realizar, si quiera se parcialmente, para el caso español.

Con carácter complementario a este análisis cuantitativo, seguidamente realizaremos un estudio cualitativo que permita vincular la presencia de representantes con la gestión eficaz de los derechos de información, consulta y participación en la materia establecidos en la Directiva.

### 3.2 ANALISIS CUALITATIVO DE LA EFICACIA DE LA REPRESENTACIÓN EN SSL

En este apartado, se realiza un primer análisis de los determinantes previos, que deben darse para ejercer una representación eficaz, ya que el mero hecho de que exista

representantes generales o especializados en el seno de los centros de trabajo no es garantía suficiente para ejercer adecuadamente los derechos de información, consulta y participación en SSL.

En segundo lugar, nos centramos en el estudio de las relaciones entre la participación directa e indirecta con el ejercicio eficaz de los derechos de los trabajadores en la materia.

### 3.2.1 DETERMINANTES PREVIOS A UNA REPRESENTACIÓN EFECTIVA.

Haciendo una revisión de la literatura, se constata cómo diferentes autores han tratado los determinantes previos necesarios para que la representación de los trabajadores en temas de SSL efectivo.

Por una parte, Shearn (2004), identifica una serie de variables internas y externas que influyen en el correcto funcionamiento de los comités de seguridad y salud.

Entre los condicionantes internos, se encuentran: el grado de participación de los trabajadores de toda la estructura jerárquica, la formación que poseen los miembros del comité y el asesoramiento externo de técnicos especialistas, la cohesión del grupo y la incorporación de sistemas de comunicación transversales.

De entre los factores externos, se identifican: el compromiso de los interlocutores sociales en las cuestiones de SSL, el apoyo sindical y la peligrosidad de la actividad productiva que hace que la participación sea mayor.

Otros estudios realizados por diferentes autores, como Beaumont, Coyle y Leopold han puesto de manifiesto que la gestión eficaz de los riesgos laborales está condicionada por el nivel de participación y formación especializada de sus representantes.

Por su parte, otros estudios insisten en el importante papel de la Administración Pública en el establecimiento de normas que apoyen y potencien las acciones de los delegados de prevención.

Otro factor determinante que afecta a la eficacia la participación es el compromiso de la alta dirección en hacer partícipe a los representantes de los trabajadores en la materia, ya que *“...cualquiera que sea el nivel de desarrollo de la organización sindical y los trabajadores representación en la salud y la seguridad, nunca puede ser un sustituto de la gestión organización para la salud y la seguridad. Sin sistemas de gestión eficaces para la salud y la seguridad y el compromiso de su priorización continua, el papel de la participación de los trabajadores es gravemente limitada.”* (Walters, 2006:17)

Dicho autor, insiste en la importancia que tiene en la gestión eficaz de los sistemas preventivos, la disponibilidad de tiempo y recursos por parte de los delegados de

prevención para realiza labores de representación y su acceso a una formación especializada.

Los estudios más exhaustivos que han venido a recopilar y demostrar los anteriores hallazgos son los realizados por Walters et al. (2005), en los sectores de la industria química y de la construcción del Reino Unido, demostrando cómo los factores internos y externos a los modelos de representación influyen directamente en la gestión eficaz de los sistemas de prevención.

Los factores externos que influyen en la gestión eficaz son:

- La existencia de una normativa nacional que promueva la SSL.
- Un compromiso por parte de la alta dirección en la materia, que premie un sistema democrático y participativo en el seno la empresa.
- Que la dirección de la empresa se comprometa en la vigilancia y control del cumplimiento de los sistemas preventivos.
- Que los representantes en SSL, sean autónomos y apoyados por los sindicatos proporcionando información y formación a los mismos.

Entre los factores internos, se destacan los siguientes:

- La existencia de comités paritarios mixtos especialidades en seguridad higiene en el trabajo, que permitan a los representantes pedir explicaciones y aclaraciones a los empleadores.
- Participación de los diferentes mecanismos de representación, con técnicos de prevención especialistas en la materia.
- Diálogo continuo y directo entre los directores de línea media y los representantes de SSL.
- Provisión de tiempo y recursos para llevar a cabo las funciones de presentación especializada.
- Participación de los delegados de prevención en la identificación y valoración de los riesgos presentes en los centros de trabajo.
- El acceso de los representantes a los trabajadores, que permita realizar la consulta directamente trasmitiendo quejas o realizando inspecciones y controles de seguridad.
- La facilidad de los delegados de prevención para acceder a una formación especificada en la materia.

En conclusión, se puede afirmar que los diferentes autores coinciden en que las condiciones previas que se deben dar para que los distintos mecanismos de representación

sean efectivas son las referidas al enfoque normativo y empresarial previo y a los recursos, tiempo y formación a que tengan acceso los representantes para realizar sus funciones.

### 3.2.1.1 ENFOQUE NORMATIVO.

Así pues, el primer factor a estudiar respecto a la eficacia de los sistemas de representación es el referido a su regulación normativa.

En este sentido, la 5ª encuesta *European Working Conditions Observatory EWCO* (2010) se clasifica a los países en una doble dimensión, estudiando si los marcos normativos simplifican y agilizan sus sistemas para que sean más operativos y a su vez realizan la promoción de la SSL, afectando sobre todo a las pequeña y medianas empresas.

Respecto a la simplificación normativa, la encuesta hace referencia al establecimiento de mecanismos flexibles que eliminen barreras, sobre todo para las empresas de menor tamaño, facilitando la incorporación de las mismas a la cultura de la prevención.

Mientras que en la segunda estrategia de promoción de la SSL, se proponen medidas tales como el asesoramiento gratuito por parte de las administraciones públicas a los empresarios sobre la materia o incentivos financieros para aquellas empresas que cumplan con las exigencias preventivas.

De este modo, se puede clasificar a los países en cuatro grupos, (*cuadro 8*) siendo más fácil que exista una mayor eficacia del sistema de participación indirecto cuando las normas nacionales son simplificadas y promocionan el desarrollo de la SSL.

Cuadro 8.- ENFOQUES NORMATIVOS

	Simplificación	No-Simplificación
Promocionan	AT; BE; DE; ES; IT; NL; PT; RO; SK	FR, SE; UK
No-promocionan	CZ; GR; IR; LU; PL; SI	BG; CY; DK; EE; FI; HU; LT; LV; MT;

Elaboración propia

De los datos disponibles se deduce que los países del área central y latina tienden a facilitar la aplicabilidad de la normativa y la promoción de la SSL, en las empresas.

En referencia a Suecia y Reino Unido, cabe mencionar que como impulsores europeos de la directiva marco, son países que promocionan la SSL. Sin embargo, no han realizado una simplificación de la normativa propia, que en su caso, puede ser innecesaria

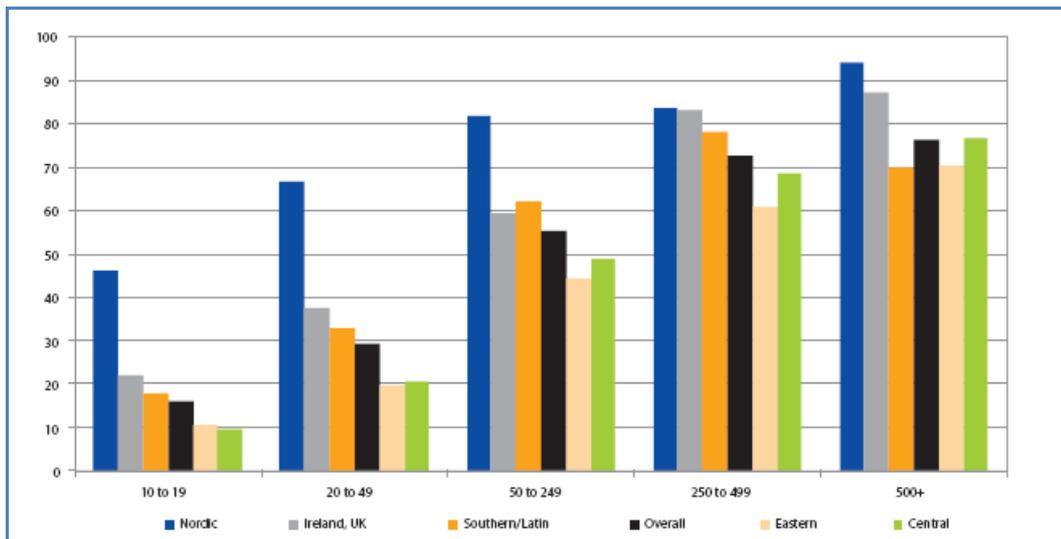
dado que la representatividad en el primero de dichos países y los factores históricos en el segundo hacen operativos los sistemas preventivos.

Respecto al resto de países, no existe una homogeneidad clara por zonas geográficas, si bien se puede observar como los del área del este, bálticos y pequeños del sur de Europa, son estados no promotores de la SSL en los centros de trabajo.

3.2.1.2 COMPROMISO DE LA ALTA DIRECCIÓN.

Respecto al segundo factor identificado como relevante en la eficacia de la representación de los trabajadores (el compromiso de la alta dirección), un estudio realizado por la EU-OSHA (2013) ha venido a relacionar la presencia de representación general y especializada en SSL y la participación de la gerencia de la empresa, por sistemas de países, tamaño de empresa y sector de actividad (*gráfica 6*)

Gráfica 5.- TASA COMBINADA DE REPRESENTATIVIDAD Y COMPROMISO DE LA DIRECCIÓN EN SSL



Fuente: EU-OSHA 2013.

En primer lugar, se constata la existencia de una nueva una correlación negativa entre el tamaño de empresa y el nivel de compromiso de la alta dirección, de manera que las empresas de tamaño más reducido, presenta un menor compromiso por parte de la dirección de la empresa, posiblemente debido a que al no existir representantes de los

trabajadores la dirección de la empresa se siente menos implicada y trata de eludir sus responsabilidades.

Respecto a las diferencias geográficas se observa, una vez más, cómo los países nórdicos seguidos de los anglosajones, presentan la mayor tasa de combinación de representatividad y compromiso directivo, mientras que en el extremo opuesto los países del Este presentan las tasas más reducidas.

En referencia al sector de actividad, se produce una situación similar al análisis cuantitativo realizado anteriormente, ya que las máximas diferencias se encuentran entre los servicios privados y los públicos, presentando una tasa de 23% y 34% respectivamente, siendo este un factor modulador de menor importancia que el tamaño de empresa. De hecho las diferencias sectoriales, según el informe EU-OSHA (2013), vienen dadas porque las empresas de sector servicios privados son de reducido tamaño.

En conclusión, se puede afirmar que el nivel de participación de la dirección de la empresa es mayor cuando existen representantes de los trabajadores que realicen presión sobre estos y además exista una cultura participativa en las empresas como ocurre en el caso nórdico.

### 3.2.1.3 TIEMPO LIBRE PARA LAS LABORES DE REPRESENTACIÓN.

Otro factor que modula la efectividad de la representación, es el tiempo que disponen los delegados para el ejercicio de sus funciones.

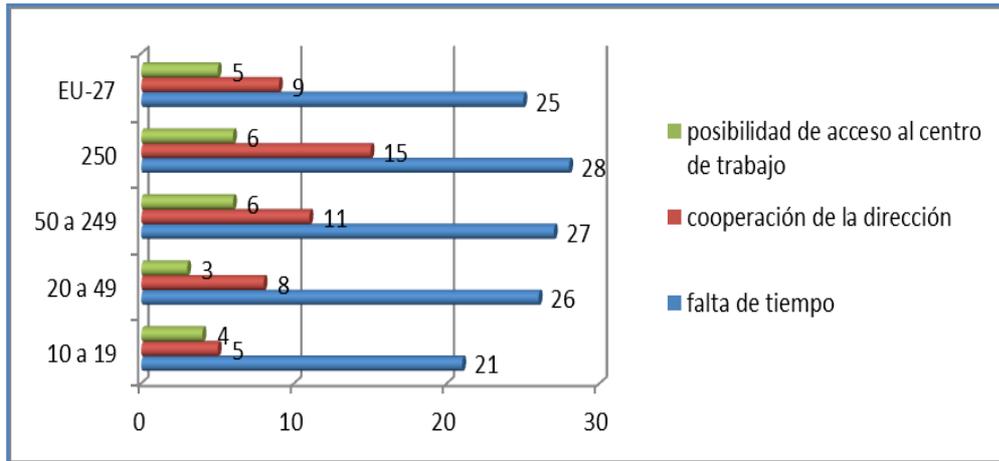
En este sentido, según los datos de la encuesta EU-OSHA (2010), el 84% de los delegados generales y especializados en EU-27 han manifestado que disponen del tiempo necesario para realizar las labores de representación en SSL. Ahora bien, este porcentaje varía según zonas geográficas, encontrándose por debajo de la media los países pequeños del sur, presentando en el caso de Malta un 44% y Chipre un 71%.

El análisis sectorial vuelve a enfatizar que las diferencias en materia de tiempo disponible para los delegados de prevención son reducidas, mientras que las diferencias atribuidas por el tamaño de empresa también lo son, sorprendiendo en este caso que las empresas más pequeñas presentan mejores tasas, tal y como se observa en la *gráfica 7*, extraída del informe EU-OSHA (2010), que muestra una comparativa entre tres factores (falta de tiempo, compromiso de la dirección y posibilidad de entrar en el centro de trabajo) que dificultan e influyen en la eficacia de la representación por tamaño del centro de trabajo.

De estos datos, se puede concluir que aunque los delegados de prevención no se quejan en gran medida del tiempo disponible para el ejercicio de los derechos de

representación, le atribuyen un peso importante a éste en caso de ineficacia del sistema en comparación con la cooperación de la dirección y la posibilidad de acceso al centro de trabajo.

Gráfica 6.- FACTORES QUE LIMITAN LAS LABORES DE REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA EU-27



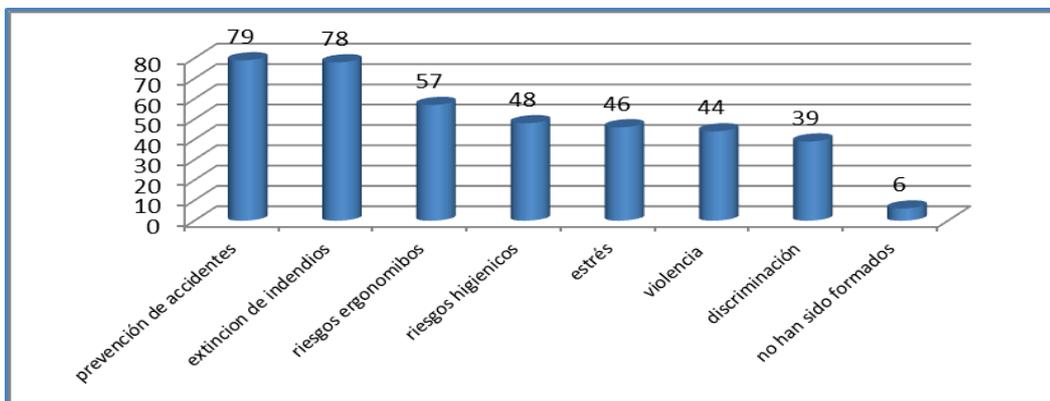
Fuente: EU-OSHA 2010. Elaboración propia.

#### 3.2.1.4 FORMACIÓN ESPECIALIZADA.

El último factor que se ha considerado relevante analizar para determinar la eficacia de los sistemas de participación indirecta, es el nivel de formación especializada que tienen los delegados de prevención.

Según la encuesta EU-OSHA 2010 el 94% de los representantes generales y especializados han recibido formación (*gráfica 8*), si bien los porcentajes varían considerablemente en función de la materia objeto de formación

Gráfica 7.- FORMACIÓN IMPARTIDA A LOS REPRESENTANTES EU-27



Fuente: EU-OSHA 2010. Elaboración propia.

Estos datos ponen de manifiesto que los delegados han sido formados en mayor medida en aquellos aspectos que afectan a la especialidad preventiva dedicada a la seguridad en el trabajo (prevención de accidentes y extinción de incendios), seguidos por los relativos a la especialidad de ergonomía e higiene industrial, presentando niveles más reducidos aquellos aspectos que hacen referencia a la psicología (estrés, violencia, discriminación), lo que coincide con las reivindicaciones de los representantes de los trabajadores que según la encuesta EU-OSHA (2010), consideran que deben ser formados para atenuar los riesgos más nuevos y menos tangibles como son aquellos que afectan a la psicología en el trabajo.

### 3.2.2 REPRESENTACIÓN Y EJERCICIO EFICAZ DEL DERECHO DE PARTICIPACIÓN

Una vez analizados los determinantes previos que se deben dar para que los representantes legales de los trabajadores realicen de forma eficaz la participación indirecta en SSL y los niveles de implantación real a nivel europeo, en este último apartado dedicado al estudio cualitativo, se pretende comparar la relación existente entre dicho sistema de participación con el ejercicio directo de los derechos de información, consulta y participación en SSL de los trabajadores considerados individualmente en relación con la implantación real de los sistemas preventivos, observando la efectividad de ambos.

A tal efecto, analizaremos los datos procedentes de la encuesta EU-OSHA (2010), que relaciona los factores más relevantes para integrar los sistemas prevención dentro de las organizaciones y que los trabajadores tienen derecho a participación, comparando los mecanismos directos e indirectos, presentando también la media ponderada entre ambos para cada factor (*gráfica 9*)

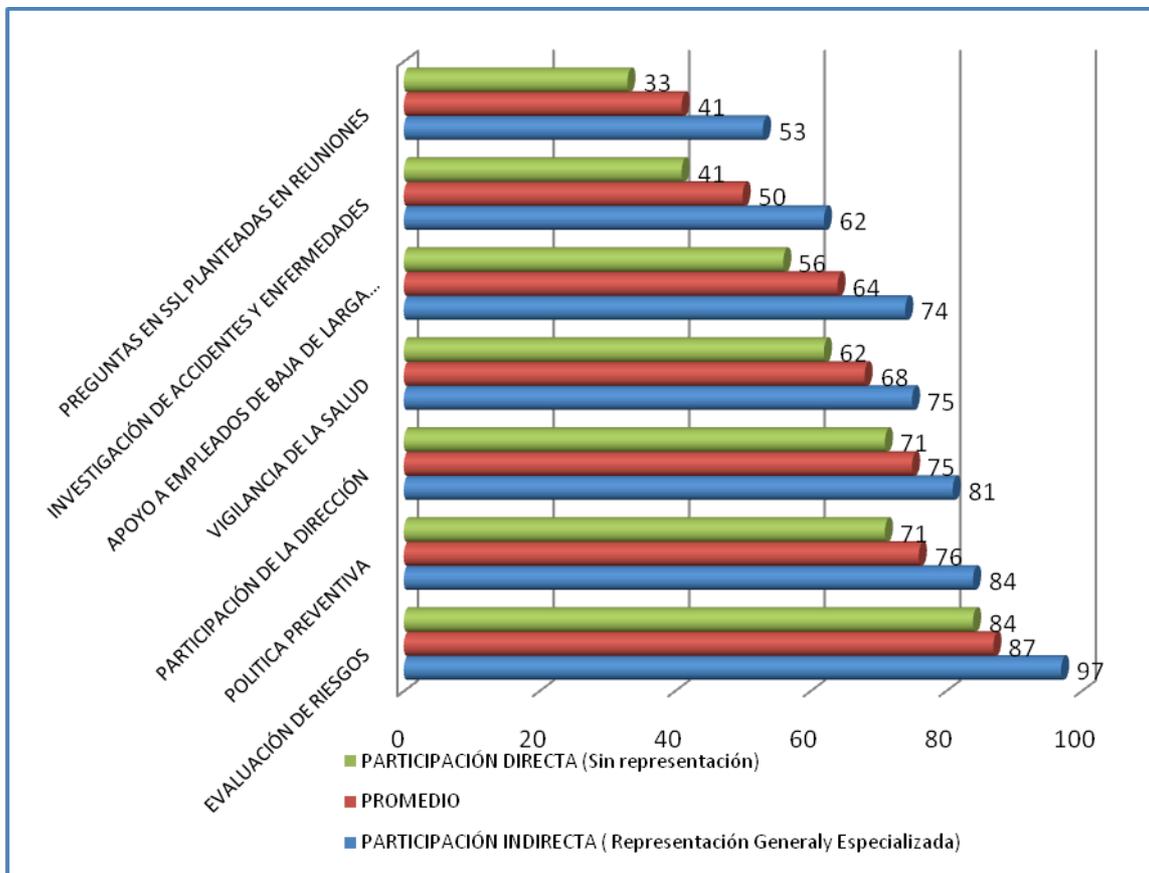
De tales datos se desprende que la presencia de representantes de los trabajadores, tanto generales como especializados en la materia, es un factor relevante en el ejercicio del derecho de participación de los mismos, puesto que existe una correlación positiva entre el sistema de participación indirecto/representativo y la mayor implantación de los sistemas de prevención en las empresas, ya que en los siete factores estudiados presenta mayores porcentajes que la participación directa de los trabajadores.

Las diferencias que presentan ambos sistemas de participación son importantes, ya que en todos los casos son superiores a un 10%, llegando a ser del 20% en la investigación de accidentes y enfermedades profesionales y un 21% en el planteamiento de preguntas, por lo que hace aún más importante que existan delegados y comités que permitan el ejercicio indirecto del derecho a participación.

Por otro lado, se puede observar que la implantación de cada área es heterogénea, ya que la presencia de representantes en los centros de trabajo garantiza casi al 100% la

existencia de un análisis de factores de riesgos y las medidas a adoptar para eliminarlos o reducirlos mediante su evaluación, mientras que si se supera el riesgo y se produce un accidente o enfermedad profesional solo se garantiza una investigación de las causas del mismo en poco más del 60% de los casos, por lo que en aquellas áreas en las que la participación indirecta es reducida o menor a una implantación del 80% es necesario que se busquen mecanismos para aumentar su implantación, ya que hay aspectos como la vigilancia de la salud de los trabajadores que permite detectar las compatibilidades individuales con los riesgos del puesto de trabajo que ocupan, que son importantes para gestionar eficazmente la SSL en las empresas.

Gráfica 8.- PARTICIPACIÓN DIRECTA E INDIRECTA Y INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EU-27



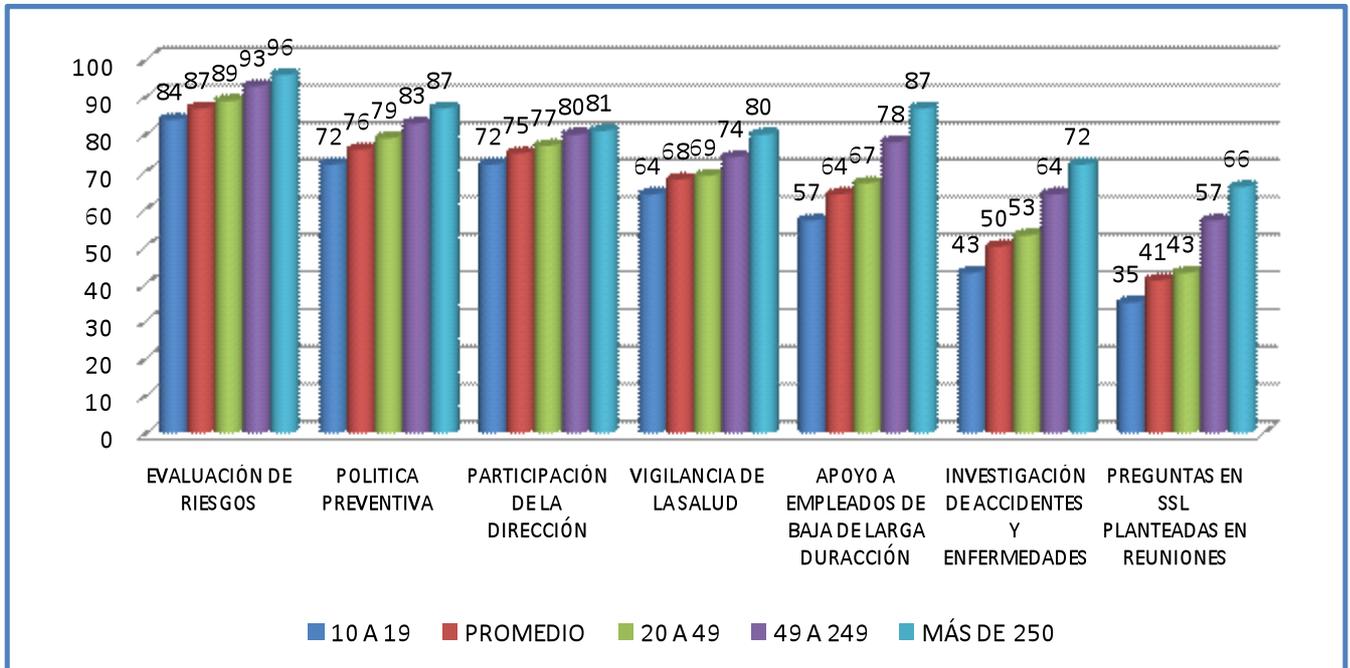
Fuente: EU-OSHA 2010. Elaboración propia

Uno de los factores relevantes que determinan la presencia de delegados de prevención identificados en el análisis cuantitativo, es el tamaño de la empresa que correlaciona positivamente con el ejercicio de la participación tanto directa como indirecta de los trabajadores en la materia objeto de estudio (*gráfica 10*), en los siete áreas mencionados anteriormente.

Como ya se ha visto cómo existe una correlación positiva entre el tamaño de la empresa y la existencia de representantes de los trabajadores (generales y especializados) y

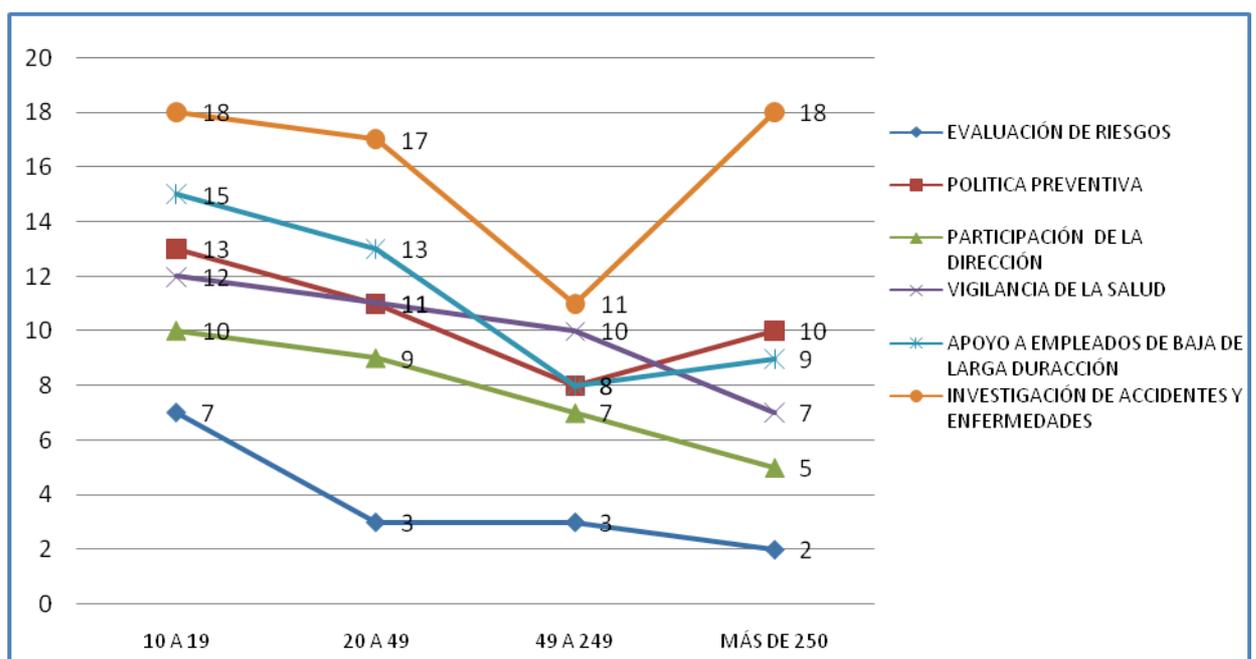
a su vez la presencia de los mismos va asociada con mayores garantías de participación e integración de la prevención de los centros de trabajo como se acaba de determinar.

Gráfico 3.9: INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN POR TAMAÑO DE EMPRESA EU-27



Fuente: EU-OSHA 2010. Elaboración propia

Gráfica 10.- DIFERENCIA DE LA TASA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DIRECTA SOBRE LA INDIRECTA POR TAMAÑO DE EMPRESA EU-27



Fuente: EU-OSHA (2010). Elaboración propia

Además, si se observa la *gráfica 11*, en la que se muestra una comparativa entre la participación directa e indirecta de los trabajadores para las áreas estudiadas por el tamaño de empresa, se extrae la conclusión que la existencia de algún sistema de representación en los centros más pequeños es más importante que en las grandes empresas ya que las diferencias entre ambos sistemas de participación se reducen con el aumento de la plantilla, por lo que la propuesta de implantar nuevos sistemas como el caso sueco e italiano comentados anteriormente, hace que la propuesta de utilizar delegados de prevención territoriales cobren mayor fuerza.

## 4 SISTEMA ESPAÑOL DE PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN SSL

---

El análisis que a continuación se presenta sigue la misma metodología que el estudio europeo que hemos realizado anteriormente, dividiéndose de nuevo en dos niveles:

- El primero de ellos de carácter orgánico y cuantitativo, en el que se estudian las distintas formas de participación y representación en SSL dentro del tejido productivo español, identificando la correlación existente con los índices de siniestralidad laboral.
- El segundo nivel de carácter cualitativo, orientado a la investigación de las competencias y facultades de información, consulta y participación de los trabajadores y sus representantes descritos en el primer nivel, observando de nuevo, las relaciones entre la presencia de representación y la efectividad del ejercicio de dichos derechos.

El sistema español de participación de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral es de carácter dual, *“...integrado por una participación directa e individualizada de los trabajadores en entidades de plantillas reducidas, o un procedimiento indirecto, colectivo o representativo, en el caso de empresas con un número suficiente de trabajadores para elegir representantes”* (García, 2009: 1). Siendo por tanto similar a las formas de representación de otros países europeos, tal y como se ha descrito en el capítulo anterior.

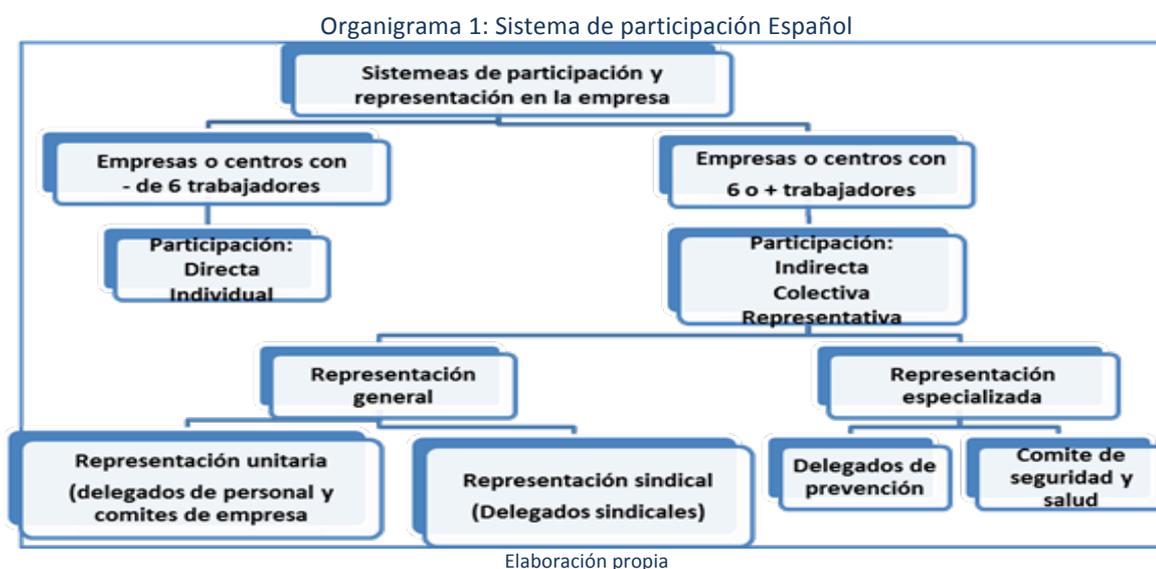
En concreto, cuando el autor hace referencia a la participación indirecta y colectiva, está haciendo alusión al artículo 34,1 de la LPRL, que viene a determinar que en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 6 o más trabajadores, ésta deberá realizarse a través de sus representantes. De este modo, en las empresas de menor tamaño al no existir mecanismos legales de representación en principio (aunque como se indicará más adelante, existe la posibilidad de utilizar la vía convencional), los trabajadores ejercen el derecho de participación de manera individual y directa ante el empleador.

Por lo que se refiere al sistema de participación indirecta y colectiva, la LPRL establece que los órganos de representación para la participación de los trabajadores pueden ser generales o especializados, del mismo modo que ocurría en todo el territorio europeo, ya que cabe recordar que este sistema está estructurado por las exigencias derivadas de la Directiva Marco.

En este sentido Agra (2005), manifiesta que éste sistema tiene una complejidad elevada debido a la necesidad de integrar un sistema de representación especializado en SSL y que sea a su vez complementario al sistema general y tradicional.

La LPRL recogiendo dicha exigencia, ha configurado un sistema de participación representativo de una cierta complejidad (vid. *organigrama 1*) en el que tienen competencias los siguientes órganos:

- Los representantes legales de los trabajadores regulados en el Estatuto de los Trabajadores (en adelante ET) de carácter unitario (delegados de personal y comités de empresa), como también el sistema establecido en la Ley Orgánica de Libertad Sindical (en adelante LOLS) de carácter sindical (Delegados sindicales), configurando de este modo el sistema dual de representación tradicional y general.
- Por lo que se refiere al nuevo sistema especializado la norma, recoge las figuras de los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, siendo los órganos especializados de representación de los derechos y deberes de los trabajadores en prevención y salud laboral, encontrándose dentro del grupo de países que utilizaban un sistema mixto (vid. *cuadro 4*).
- 



En relación a la estructura de estos nuevos órganos especializados, y siguiendo un principio de proporcionalidad, el artículo 35.2 de la LPRL establece el número de delegados de prevención según el tamaño de la empresa (*cuadro 9*).

Por su parte, el artículo 38,1 establece que en las empresas o centros de trabajo con 49 o más trabajadores se deberá constituir un Comité de seguridad y salud, siendo este carácter paritario, formado directamente por los delegados de prevención designados y por órganos de representación empresarial.

Cuadro 9.- Número de delegados de prevención por trabajadores

Trabajadores	Delegados de Prevención
De 50 a 100	2
De 101 a 500	3
De 501 a 1000	4
De 1001 a 2000	5
De 2001 a 3000	6
De 3001 a 4000	7
De 4001 en adelante	8

Fuente: LPRL. Elaboración Propia

Es necesario mencionar también, que estos órganos especializados están muy influenciado por los unitarios y, en consecuencia, fuertemente sindicalizados ya que:

*“La estrategia sindical alcanza habitualmente a los delegados de prevención, quienes verán a menudo limitada su autonomía real de forma indirecta, merced a la fuerte sindicalización de la representación unitaria que es (al menos en el régimen legal) la encargada de designarles; no será extraño, por tanto, que su actuación se vea condicionada, de forma tácita o expresa, por parte del órgano del cual surgen y, de forma secundaria, por la de los sindicatos representados en éste.” (Agras, 2005: 34)*

Dicha coincidencia entre las figuras representativas, viene dada por la propia LPRL en su artículo 35,2, según el cual los delegados de prevención son elegidos de entre los representantes unitarios. Por tanto se puede extraer la conclusión que la figura sindical es la que tiene mayor influencia sobre la representación unitaria y especializada, y por tanto cobra mayor relevancia.

No obstante, la LPRL abre la posibilidad de establecer nuevas formas u órganos de representación, ya que en su artículo 35,4 dice que *“los convenios colectivos podrán establecerse otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención”*. En este sentido Agra (2005) realizó un estudio de convenios colectivos, para ver el uso que los agentes sociales han hecho de dicha cláusula, extrayendo las siguientes conclusiones:

- Algunos convenios supra empresariales designan a dos representantes sindicales que actúen en aquellas empresas que se encuentre bajo el paraguas del convenio colectivo de aplicación y no dispongan delegados de prevención, realizando sus mismas funciones, constituyendo un gran avance para aquellas empresas de

reducidas dimensiones, siendo éste un mecanismo similar a los delegados de prevención territoriales existentes en Suecia y Italia estudiados en un apartado del anterior.

- En otros casos hay convenios provinciales, que crean la figura de una Comisión de seguridad y salud paritaria, con facultades para determinar la política, métodos, procedimientos, divulgación e incluso el control, de los sistemas de prevención de las empresas que se encuentran dentro de su ámbito de aplicación.
- También se han creado otros, órganos similares a los anteriores en los que la Comisión paritaria de seguridad y salud, no es solo del convenio colectivo, sino que se han creado comisiones de ámbito provincial y estatal.

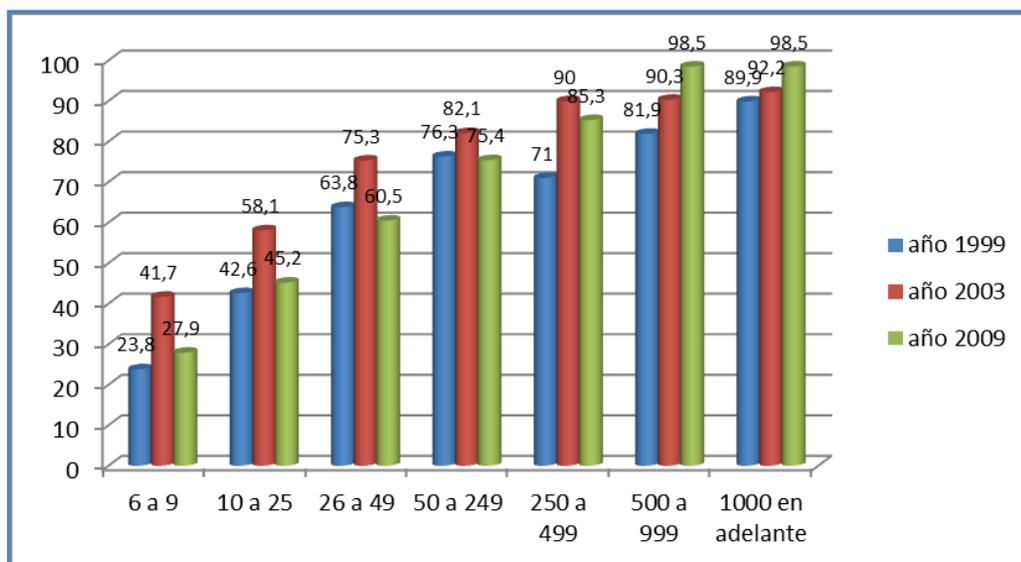
En definitiva, se puede afirmar que los agentes sociales, a través de la negociación colectiva, pueden promover nuevas formas de representación, que permiten potenciar y mejorar las garantías de participación de los trabajadores en sus centros de trabajo.

En referencia al número de delegados de prevención, se puede afirmar que *“...en los quince años de aplicación de la LPRL los sindicatos han impulsado un proceso de designación de delegados de prevención, con resultados notables, tanto en el número de designados (alrededor de 187.000) como en el impacto de su intervención preventiva directa y la configuración de una nueva cultura en materia de salud laboral.”* (Beneyto, 2012: 256)

Ahora bien, ésta designación se ha realizado de manera heterogénea, tal y como se desprende de los datos registrados por el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo (OECT), procedentes de las Encuestas Nacionales de Condiciones de Trabajos de los años 1999 y 2003 y la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas del año 2009 (a partir de ahora ENGE), que presentan en términos relativos (*gráfica 12*), el porcentaje de centros de trabajo con delegados de prevención según el tamaño del mismo.

Según estos datos, a nivel nacional se reproduce la misma situación que se daba en el ámbito europeo, ya que muestran una correlación positiva entre el tamaño de la empresa y la presencia de delegados de prevención, de tal modo que en las empresas con 500 o más trabajadores se la cobertura es prácticamente total, y sin embargo, en las empresas más pequeñas no llega al 30% para el año 2009 quedando así muy por debajo de la media, haciendo más difícil la consulta y participación de los trabajadores, dejando sin garantías de acción colectiva y por tanto una menor capacidad de influencia en las decisiones empresariales en aspectos relacionados con las condiciones de trabajo, ya que *“el poder individual de un trabajador es débil comparado con el de la empresa”* (Trebilcock, 2001: 2).

Gráfica 12.- Porcentaje de Delegados de prevención según tamaño empresa para los años 1999, 2003 y 2009



Fuente: OECT (2011). Elaboración propia.

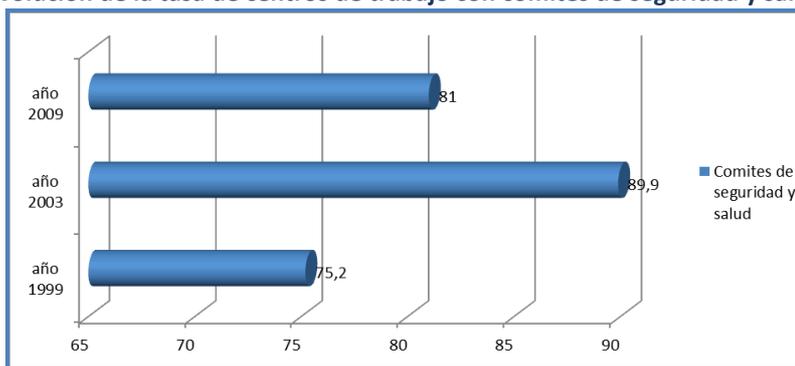
Por otro lado, se observa cómo existe una evolución positiva en las empresas de mayor tamaño, mientras que, por el contrario, las empresas medianas y pequeñas presentan una evolución negativa, que agudiza las diferencias entre dichos colectivos de empresas y por tanto aumenta los problemas de representatividad comentados para las pequeñas empresas.

Si a estos datos le sumamos que para las empresas con menos de 6 trabajadores, la legislación no establece mecanismos de representación colectiva, y que en España según el informe DIRCE, a 1 de Enero de 2009, (se dispone de los datos del DIRCE del año 2013, pero con objeto de garantizar la homogeneidad del análisis comparado, utilizamos los correspondientes a 2009), el 58,8% de las empresas no tienen trabajadores y el 43% menos de nueve, se puede afirmar que el problema se agudiza al existir un gran volumen de trabajadores que quedan sin representación.

De lo que se deduce que los mecanismos comentados anteriormente respecto de la negociación colectiva, cobran una mayor relevancia, ya que pueden establecer nuevos órganos de representación en las empresas de reducidas dimensiones que garanticen la participación de los trabajadores de las mismas a través de la representación indirecta, colectiva y especializada.

En referencia a los Comités de seguridad y salud laboral que deben formarse en centros con 49 o más trabajadores, los datos del OECT permiten constatar un alto grado de consolidación (*gráfica 13*), aunque con una ligera evolución negativa en el último período.

**Gráfica 13.- Evolución de la tasa de centros de trabajo con comités de seguridad y salud (1999-2009).**



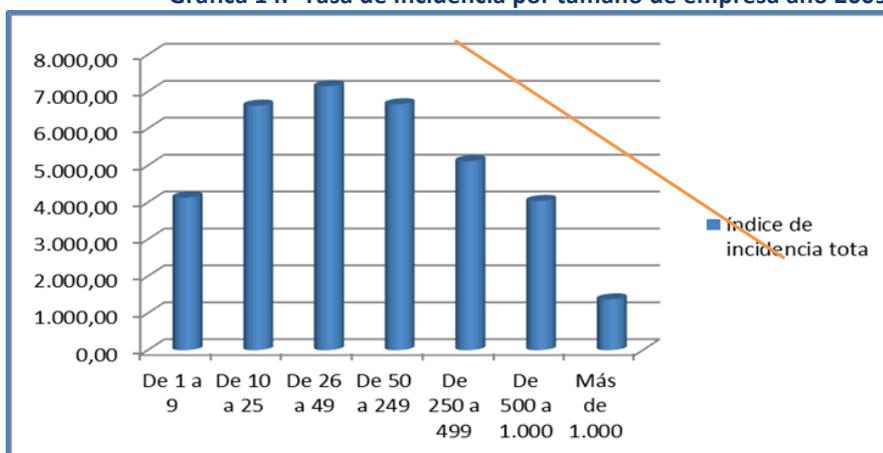
Fuente: OECT (2011). Elaboración propia.

Vistas las tasas de cobertura de los sistemas especiales de representación en SSL, procedemos seguidamente a comparar la accidentabilidad laboral con la presencia de representación colectiva, que como se acaba de analizar está directamente relacionada con el nivel tamaño de la plantilla. Para ello se utiliza el índice de incidencia, que es el indicador *“...más adecuado para medir la siniestralidad laboral ya que representa el número de accidentes que se producen en un periodo determinado por cada 100.000 trabajadores afiliados con la contingencia de accidente de trabajo y enfermedad profesional cubierta”*. (Informe anual de Accidentes de Trabajo en España, 2009: 2)

Con datos del DIRCE y de la Seguridad Social correspondientes a 2009, el índice medio de siniestralidad se situaba en 4.130,7, variando significativamente según el tamaño y el sector de actividad de los centros de trabajo.

En el primer caso (*gráfica 14*), se observa que los índices de incidencia más elevados se concentran en las pequeñas y medianas empresas, entre 10 a 249 trabajadores, mientras que al aumentar el número de empleados se produce una reducción de dicho índice.

**Gráfica 14.- Tasa de Incidencia por tamaño de empresa año 2009**



Fuente: DIRCE. Elaboración propia.

Sin embargo este patrón no se mantiene en las empresas de menor tamaño de entre 1 y 9 trabajadores, que presentan una tasa superior que las empresas más grandes, pero muy inferior a las de tamaño medio

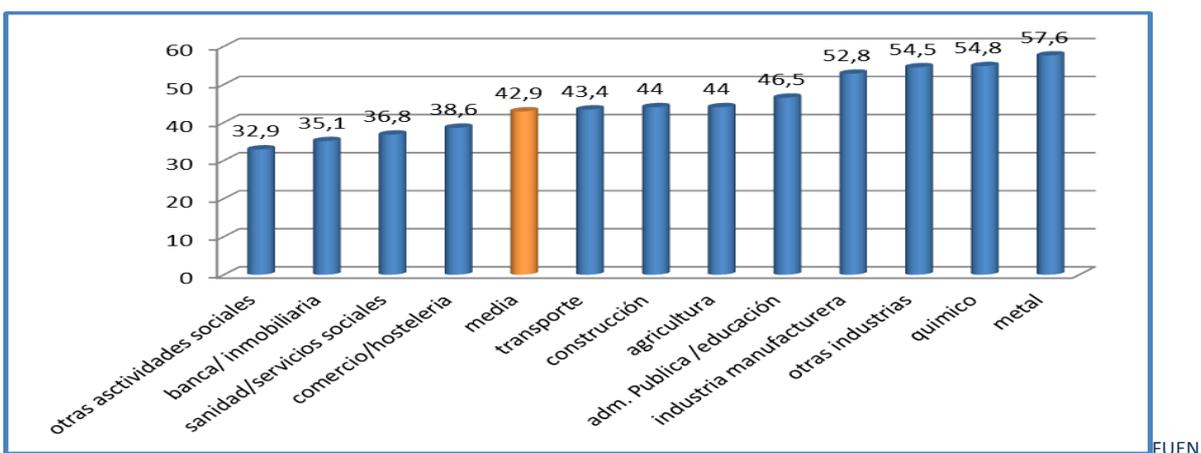
Puede concluirse, pues, que en términos generales existe una correlación positiva entre la presencia de representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral y una reducción de los índices de siniestralidad, si bien dicha relación no es mecánica y presenta algunas distorsiones, debido al carácter multifactorial de la siniestralidad laboral, dado que “...en su origen todos los accidentes de trabajo son debidos a fallos de gestión, por no haber sido capaces de eliminar el riesgo o, en su defecto, de adaptar las suficientes medidas de control frente al mismo”. (Bestratén, et al. 2006: 22).

En este sentido, tal y como se ha constatado en el estudio cualitativo europeo, la presencia de los representantes es clave para la eficacia de la gestión y control de la actividad laboral en el seno de la empresa, por lo que, sí que existe una correlación positiva entre su presencia y la accidentabilidad laboral aunque esta sea indirecta.

Para finalizar con el estudio orgánico, una vez establecido las diferencias existentes entre el tamaño de empresa y la presencia de órganos especializados en prevención y salud laboral y acabar de estudiar su relación con la accidentabilidad laboral, a continuación se realiza un estudio por sector de actividad.

La siguiente *gráfica 15*, extraída de la última encuesta ENGE realizada en 2009, muestra en datos relativos, el porcentaje de centros de trabajo por sector de actividad con 6 o más trabajadores que disponen al menos un delegado de prevención.

Gráfica 14.- Delegados de prevención por sector de Actividad



TE: ENGE 2009. Elaboración propia.

Por sectores de actividad se observa como en todos ellos existe un déficit de representación colectiva especializada en materia de SSL, siendo el del metal es el que presenta el mayor porcentaje de delegados de prevención y no llega al 60%, situándose la media en un 42,9%, dejando por tanto a muchos centros de trabajo sin un representante

con funciones y cualificación en materia preventiva, que pueda participar en la organización de la empresa de una manera mucho más técnica y profesional.

Por otro lado, se constata que a diferencia del ámbito europeo que presentaba tasas de cobertura homogéneas, entre los sectores de actividad del tejido productivo español se pueden identificar grupos con niveles de representación desiguales:

- Servicios privados: presentan niveles de cobertura inferiores a la media, exceptuando el transporte aunque solo la supera en medio punto. Se trata de sectores con niveles de peligrosidad (índice del 3.141,2) inferiores a la media (4.130,7), según el Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales de 2009, por lo que el menor nivel de cobertura representativa no resulta tan preocupante como en otras ramas de actividad.
- Construcción y agricultura, con tasas de cobertura representativa ligeramente superiores a la media, pero de todo punto insuficiente, dado el muy alto índice de incidencia que presentan, especialmente en el caso de la construcción (8.980,4)
- Industria: presenta los porcentajes de representación más elevados, mientras que su índice de incidencia se sitúa según el Anuario en 6.572,9, por lo que deben mejorarse sus sistemas colectivos de representatividad especializada en la materia .

En conclusión, se constata la necesidad de aumentar el porcentaje de representatividad especializada en todos los sectores y ramas de actividad, ya que como se ha estudiado anteriormente, hay una correlación positiva entre la presencia de delegados de prevención y una mejor gestión de la SSL en la empresa y por consiguiente una reducción de la accidentabilidad laboral.

#### 4.1 COMPETENCIAS Y FACULTADES: REGULACIÓN LEGAL

Una vez analizada la estructura y cobertura de las distintas formas y órganos de representación existentes en las empresas españolas, y con el objeto de realizar un estudio cualitativo y funcional, en este apartado se pretende analizar las competencias y facultades que tienen en materia de información, consulta y participación, derechos que integran el principio establecido en el propio artículo 14 de la LPRL, que expresa la obligación empresarial de implementar un sistema que garantice la protección eficaz de sus trabajadores (López, 2010).

En primer lugar, es necesario diferenciar los conceptos de información, consulta y participación establecidos en el artículo 18 de la LPRL que, como afirma Quirós (2009) considera el derecho a información un “nivel inferior de la participación” y a la consulta “un mecanismo más del segundo”, por lo que para poder ejercer los trabajadores y/o sus

representantes el derecho de participación y consulta se *“requiere que aquellos dispongan de la información necesaria sobre la cual proyectar y actuar su propia intervención”* (López, 2010:219), siendo por tanto la información y la consulta elementos necesarios para facilitar la participación de los trabajadores en cuestiones preventivas.

En consecuencia, se pueden identificar tres niveles de incidencia de los trabajadores en las decisiones empresariales en materia de prevención de riesgos laborales en la empresa:

- Los trabajadores tienen derecho a ser informados sobre cuestiones relativas a la SSL en las empresas. Este primer nivel no implica capacidad de influencia de los trabajadores, puesto que su participación es pasiva, como meros receptores de información. No obstante, esta información es necesaria para poder activar la posibilidad de consulta y participación.
- La consulta se encuentra en un segundo nivel de participación, ya que los trabajadores y sus representantes dejan de ser sujetos pasivos, quedando obligados los empleadores a consultar con los trabajadores o sus representantes antes de tomar cualquier decisión referente a la SSL en la empresa. Trebilcock (2001) viene a definirlo como una participación consultiva.
- Por último, el derecho de participación, es el que proporciona un salto cualitativo importante, ya que no se trata únicamente de ser consultados por parte de los empleadores, sino del establecimiento de manera conjunta entre empresarios y los órganos de representación de los trabajadores, de aquellos aspectos relacionados con la política preventiva de la empresa, siendo clasificado por Trebilcock (2001) como participación deliberante.

Así pues, *“...información, consulta, participación y representación actúan unidos para consagrar el derecho de los trabajadores a implicarse en cuanto afecte a su seguridad y salud en el desarrollo de la actividad laboral”* (Agra, 2005: 21).

Es importante mencionar que no existe en la normativa española mecanismos de cogestión que superen el derecho a participación y permitan a los representantes de los trabajadores paralizar decisiones empresariales, es decir, *“la obligación empresarial es preceptiva pero no vinculante”* (Sala, 2010: 197).

Una vez realizada dicha diferenciación, a continuación se procede a analizar con profundidad los tres niveles de influencia de los trabajadores y sus órganos de representación, especificando en primer lugar el derecho a participación que engloba a los otros dos, y posteriormente los referentes a la consulta e información que posibilitan en primero.

#### 4.1.1 PARTICIPACIÓN

En referencia al complejo sistema de participación existente en la materia, consideramos conveniente revisar de entrada las distintas posiciones sobre las facultades de los órganos de representación existentes:

- Una parte de la doctrina, manifiesta que todos los ellos, tanto los generales como los especializados tienen competencias en materia preventiva, siendo ésta a su vez complementaria y no excluyente. Por tanto, puede existir en un centro de trabajo, delegados de personal y de prevención que compartan la titularidad del derecho.
- Otra perspectiva confiere prioridad a la representación especializada, considerando subsidiaria la general y dando, por tanto, la titularidad del derecho a la primera, actuando la representación unitaria y sindical sólo en ausencia de delegados de prevención o comités de empresa.

No obstante ambas posturas tienden a converger pues *“...de algún modo, el sistema de representación especializada en realidad está asentado sobre la base de la representación general existente en cada caso”* (García, 2009:128).

En este sentido, Agras (2005) defiende la evidente coincidencia de competencias en materia preventiva, entre los representantes tradicionales y los específicos creados posteriormente por la LPRL, ya que en el ET y la LOLS, ya se les otorgaba competencias en la materia, siendo la propia LPRL la que recuerda en su artículo 36,2, que:

*“Los representantes del personal ejercerán las competencias que dichas normas establecen en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y tribunales competentes”.*

Dicha convergencia no evita que los expertos (García, 2009; Agra, 2005) identifiquen una diferencia funcional entre la participación de ambos órganos de representación:

- por un lado, se afirma que la representación general (delegados de personal y comités de empresa), tienen un papel reivindicativo relacionado con la negociación colectiva, planteamiento de conflicto colectivo, la paralización de la actividad productiva, etc.,
- mientras que la representación especializada, ha venido a ejercer una función más colaborativa, participativa y cooperativa con la dirección de la empresa, ejerciendo la promoción de la SSL entre los trabajadores.

Dichos autores señalan otra diferencia, de carácter endógeno en este caso, y referida a que los órganos tradicionales tienen entre sí las mismas competencias en la materia, mientras que entre los especializados presentan la siguiente diferencia:

- Los delegados de prevención tiene aquellas competencias determinadas en el artículo 36,1 de la LPRL relacionadas con la colaboración con la dirección de la empresa, la promoción la cooperación de los trabajadores, derechos de consulta previa y facultades de vigilancia y control.
- Sin embargo, la importancia de la figura del comité de seguridad y salud no viene dada por las facultades que tienen, debido a que sus integrantes son los propios delegados de prevención que ya poseen las competencias descritas, sino que la capacidad de acción conjunta de todos los delegados y de los representantes del empleador (recuérdese que es un órgano paritario) hace que las capacidades de estos vayan más allá de la propia consulta, lo que les permite participar activamente en el establecimiento de iniciativas y la integración de planes de prevención de una forma activa, otorgándole por tanto un papel asesor.

No obstante, cabe hacer constar que “al final hay mucho de información y consulta y poco o nada de verdadera participación” (Agras, 2005:57), debido sobre todo a la redacción del capítulo V de la LPRL, que determina las competencias y facultades de los distintos órganos de representación de manera muy genérica y con un alto contenido dispositivo, centrándose más en las potestades de consulta e información y no determinando el mecanismo real de participación.

#### 4.1.2 CONSULTA

La segunda vía de intervención de los trabajadores en materia de SSL se fundamenta en la obligación empresarial de consultar a los trabajadores sobre las decisiones tomadas en dicho ámbito. Este derecho viene regulado en el artículo 33 de la LPRL que establece que dicha obligación empresarial debe ejercerse a través de los representantes legales de los trabajadores y en su defecto directamente con los trabajadores afectados, dando por tanto prioridad al sistema de participación indirecto.

En este sentido, Sala (2010) argumenta que la norma cuando hace alusión a los representantes de los trabajadores, se refiere tanto a los órganos especializados como a delegados de personal, comités de empresa y delegados sindicales, pero no a los sindicatos a los que representan estos últimos.

En la misma línea se sitúa Quirós (2009), según el cual una parte de la doctrina solo admite la representación especializada apoyándose en que la propia LPRL ha creado dicha figura para el ejercicio eficaz del derecho, mientras que otros juristas estiman que ante la presencia de representación especializada, la general es secundaria y se activa solo en caso de ausencia de la primera. Por último, una tercera línea doctrinal otorga el derecho a consulta a ambos mecanismos de representación.

Esta última perspectiva doctrinal es la que consideramos más correcta, ya que aunque la propia ley de prevención es ambigua, este derecho a consulta está reconocido por el propio artículo 64 del ET, que permite su ejercicio a los delegados de personal y los comités de empresa.

Es tal el derecho a consulta de la representación general que con la nueva redacción del artículo 64 del ET se equiparan los derechos de dicha representación a la especializada (García, 2009), puesto que esta última tenía la facultad de exigir una respuesta motivada y justificada ante una negativa empresarial sobre una propuesta, que no tenía la representación general y con la nueva redacción del precepto citado sí dispone de dicha facultad.

Vistos los sujetos y órganos que deben ser consultados, el análisis se centra en determinar el procedimiento a seguir para el ejercicio del derecho de consulta.

La LPRL nada dice al respecto por lo que el proceso dependerá de la existencia o no de representantes de los trabajadores: *“Cuando existan representantes de los trabajadores, éstos procederán a contestar la consulta de acuerdo con el régimen general de toma de acuerdo por mayoría de sus miembros...(y en su ausencia)...cabe someter a la asamblea de los trabajadores la pertinente consulta...y cabrá también acudir a reuniones o conversaciones informales”* (Sala, 2010:197)

En cuanto a las materias objeto de consulta estas se fijan en el artículo 33.1 de la LPRL, fijándose con carácter general las relacionadas con *“La planificación y la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías...”* (apartado a) y *“cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud de los trabajadores”* (apartado f)

Se deduce de ambos preceptos de la Ley, que el derecho de consulta es muy amplio y extenso puesto que debe realizarse en todo aquello que pueda afectar a la seguridad y salud de los trabajadores, *...“ya que nadie mejor que los propios trabajadores para denunciar las quiebras del sistema de prevención y para proponer formulas preventivas más eficaces”* (Sala, 2010: 198).

Por tanto, la dirección de la empresa debe consultar con los trabajadores o con sus representantes (generales o especializados) las cuestiones relacionadas con:

- La identificación y evaluación de riesgos generados por la actividad productiva, con el objeto realizar una detección eficaz de los daños derivados del trabajo (accidentes y enfermedades) que se puedan producir.
- Aquellos cambios de la organización productiva y la introducción de nuevas tecnologías, debido a la posibilidad de generar nuevos riesgos.

- La elección de equipos de protección individual, puesto que estos son sostenidos y llevados por los propios trabajadores, para protegerse de los riesgos existentes.
- La organización de la prevención de riesgos laborales en la empresa, que permita establecer medidas correctoras y de prevención que eviten o reduzcan los riesgos existentes en la actividad productiva.
- La organización de la formación de los trabajadores en aquellos aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales.
- La elección de la forma de integrar la prevención en la empresa, es decir, según el Reglamento de los Servicios de Prevención (RD. 39/1997), determina que las distintas modalidades preventivas (Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Psicología en el Trabajo y Medicina Preventiva) pueden ser integradas por el propio empresario, por un servicio de prevención propio o mancomunado, por un servicio de prevención ajeno (SPA) o una combinación de los anteriores.
- La elección de la Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, que cubran las contingencias profesionales una vez superado el riesgo.
- Los sistemas de protección del colectivo de trabajadores considerados especialmente sensibles, siendo estos los regulados en los artículos 26 a 28 de la LPRL, entrándose entre aquellos, los trabajadores menores de edad, las mujeres embarazadas o trabajadores con patologías que tras realizar una evaluación de riesgos subjetiva (reconocimiento médico), se identifica que los riesgos existentes en la empresa, son potenciados por el estado del trabajador afecta, necesitando este nuevos sistemas de prevención.

#### **4.1.3 INFORMACIÓN**

Como ya se ha indicado, el ejercicio del derecho de consulta y participación exige, con carácter previo, el acceso a la información necesaria por parte de los trabajadores y de sus representantes

##### *4.1.3.1 TRABAJADORES Y DELEGADOS DE PREVENCIÓN*

El ejercicio de dicho derecho y el consiguiente acceso a la información pueden desarrollarse por una doble vía (García, 2009), de carácter subjetivo, individual y directo en el primer caso, y de tipo indirecto y colectivo en el segundo

Los trabajadores considerados individualmente tienen el derecho a la siguiente información:

- Toda la referida a los riesgos existentes en su puesto de trabajo, así como a la relativa a la formación para su prevención, y

- Las medidas de prevención y protección adoptadas para reducir o evitar los riesgos del puesto que ocupa específicamente.

La segunda vía, complementaria de la primera y de carácter colectivo, hace alusión a la obligación empresarial según el artículo 18 de la LPRL de facilitar a los trabajadores, a través sus representantes, toda la información relacionada con:

- Los riesgos y medidas preventivas existentes para evitar o reducir tanto aquellos que afectan a la empresa en general y cada uno de los puestos de trabajo y, en particular, las medidas de emergencia adoptadas por la empresa, que posibilite a los delegados de prevención el ejercicio del papel que les corresponde en materia de colaboración y promoción de la seguridad y salud entre los trabajadores.

Se desprende, pues, que la información disponible para los representantes de los trabajadores es mayor que la de los trabajadores considerados individualmente, quienes de no existir mecanismos convencionales perderían parte de la información necesaria, especialmente en el caso de las PYMEs.

Por otro lado, es necesario matizar que cuando la norma habla de la gestión de la información “...a través de dichos representantes”, se está refiriendo a la representación especializada, es decir, a los delegados de prevención y, en su ausencia y de forma subsidiaria, a la representación general (delegados de personal y Comités de Empresa), determinando también que no se trata únicamente de un derecho por parte de los trabajadores y sus representantes, sino de una obligación empresarial, al igual que la consulta y participación, que en caso de no realizarse constituye un incumplimiento grave, tipificado en la propia LPRL (Alfonso et al., 2010).

Por último, en el ejercicio del derecho a información los delegados de prevención tiene una función activa y otra pasiva, siendo esta última, la facultad de recabar la información citada en los párrafos anteriores, mientras que la activa, hace referencia a su competencia para emitir informes cuando existan daños a la salud de los trabajadores tipificados en el artículo 36,2c de la LPRL, es decir accidentes y enfermedades profesionales.

#### 4.1.3.2 COMITES DE SEGURIDAD Y SALUD

Por su parte, los Comités de seguridad y salud, Agras (2005), afirma que tienen un papel de participación orientado hacia el asesoramiento en dos aspectos fundamentales:

- El establecimiento de planes de prevención para la empresa.

- La realización de propuestas de mejora de los sistemas de prevención existentes.

Para poder ejercer dichas funciones, es necesario que cuenten con la información necesaria (art.36,2 de la LPRL):

*“Conocer directamente la situación relativa a la prevención de riesgos en el centro de trabajo, realizando a tal efecto las visitas que estime oportunas.”*

*“Conocer cuántos documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como los procedentes de la actividad del servicio de prevención, en su caso.”*

*“Conocer y analizar los daños producidos en la salud o en la integridad física de los trabajadores, al objeto de valorar sus causas y proponer las medidas preventivas oportunas.”*

*“Conocer e informar la memoria y programación anual de servicios de prevención.”*

#### 4.1.3.3 REPRESENTACIÓN GENERAL

Finalmente, la información que el empresario está obligado a proporcionar a los representantes generales de los trabajadores (delegados de personal, comité de empresa y delegados sindicales) para el ejercicio de su función de control y reivindicación, es la establecida en los artículos 64.18 del ET y 10.3.1 de la LOLS, a los que remite explícitamente el artículo 36.2 de la LPRL, y referida a:

*“Las estadísticas sobre el índice de absentismo y sus causas.”*

*“Los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias”*

*“Los estudios periódicos o especiales del medio ambiente laboral”*

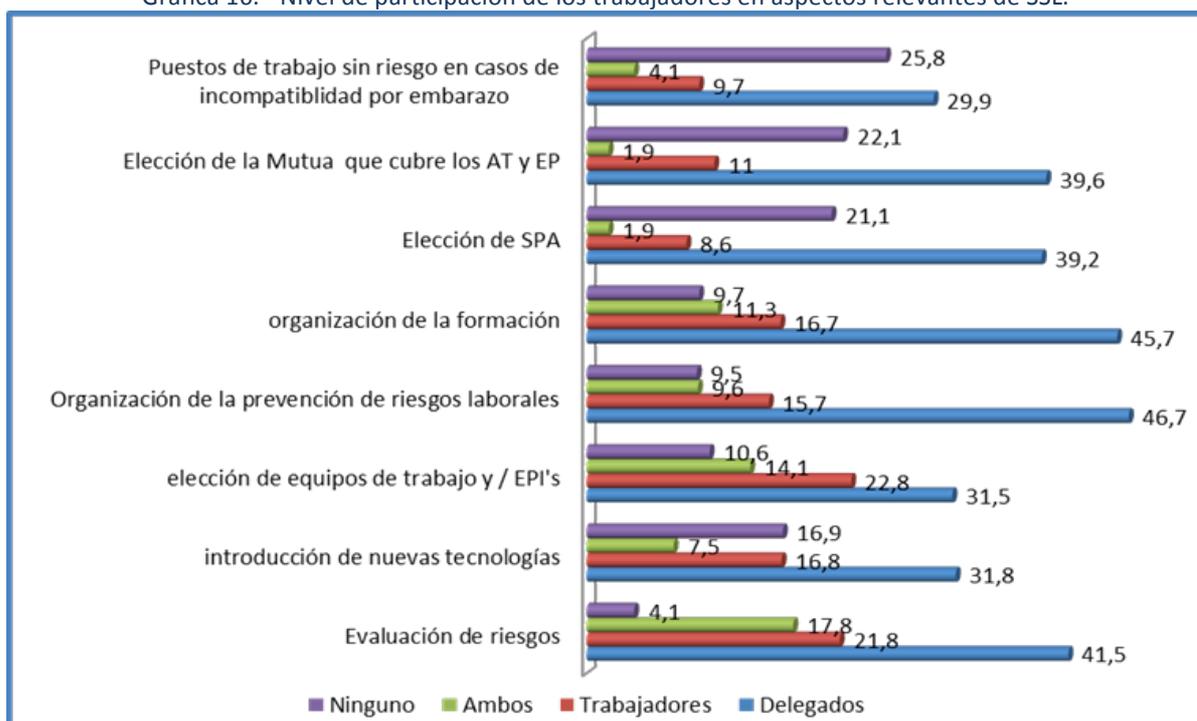
*“Los mecanismos de prevención que se utilicen”.*

Como conclusión general de este apartado, constatamos que existen coincidencias en la información que la empresa debe proporcionar a los distintos órganos de representación, siendo muchas veces genérica y ambigua, ya que tal y como indica López (2010), se trata de una norma de derecho mínimo necesario y de gran contenido dispositivo, por lo que la vía convencional es relevante, ya que permite clarificar y determinar las distintas competencias y facultades de la diversas figuras de representación.

## 4.2 EJERCICIO EFECTIVO DE LAS COMPETENCIAS Y FACULTADES

Realizado el estudio de los distintos mecanismos de representación y las competencias que les corresponden, procede ahora analizar el grado de cumplimiento de tales derechos, utilizando a tal efecto la encuesta ENGE'2009 que aporta información tanto sobre las vías (directa/indirecta, individual/colectiva) como sobre los temas objeto de consulta y participación.

Gráfica 16.- Nivel de participación de los trabajadores en aspectos relevantes de SSL.



FUENTE: ENGE 2009. Elaboración propia.

Como puede observarse en la *gráfica 16*, la participación de los trabajadores se hace efectiva en mayor proporción a través de los delegados de prevención que mediante el ejercicio directo e individual por el propio trabajador, siendo la diferencia media alrededor de un 20%, llegando a su máxima expresión en la elección del servicio de prevención ajeno (SPA), donde llega a ser de 30,6 %

Tales diferencias descienden hasta los 8,7 puntos cuando se consultan cuestiones relacionadas la elección de equipos de trabajo y de protección individual (en adelante EPI's). El mayor ejercicio de dicho derecho en este aspecto, viene dado, tal y como se extrae del informe, porque los empleadores quedan obligados a vigilar activamente que los trabajadores utilicen los EPI's no bastando con una simple entrega de los mismos, por lo que la participación de éstos en la elección garantiza al empleador una mayor utilización.

De lo dicho hasta el momento se deduce que la existencia de representación colectiva especializada, garantiza en mayor medida el ejercicio de los derechos de los

trabajadores, siendo esencial su presencia en los centros de trabajo, siguiendo por tanto, el mismo patrón que se daba en el marco europeo.

Continuando con el análisis, también se identifica cómo en los aspectos estudiados, los empresarios permiten en pocas ocasiones la participación conjunta en SSL de los trabajadores considerados individualmente y sus representantes a la vez, normalmente eligiendo unos u otros, aunque la obligación empresarial como se ha manifestado es hacer participe a ambas figuras indistintamente.

Por otro lado, también se identifica cómo en todos los factores, sumando la consulta realizada por los empresarios a los trabajadores individualmente y a los representantes de los trabajadores, el porcentaje de centros de trabajo donde se participa siempre es mayor que en los que no se efectúa, lo que aún siendo muy importante no significa que el ejercicio del derecho sea suficiente e idéntico en todos los factores.

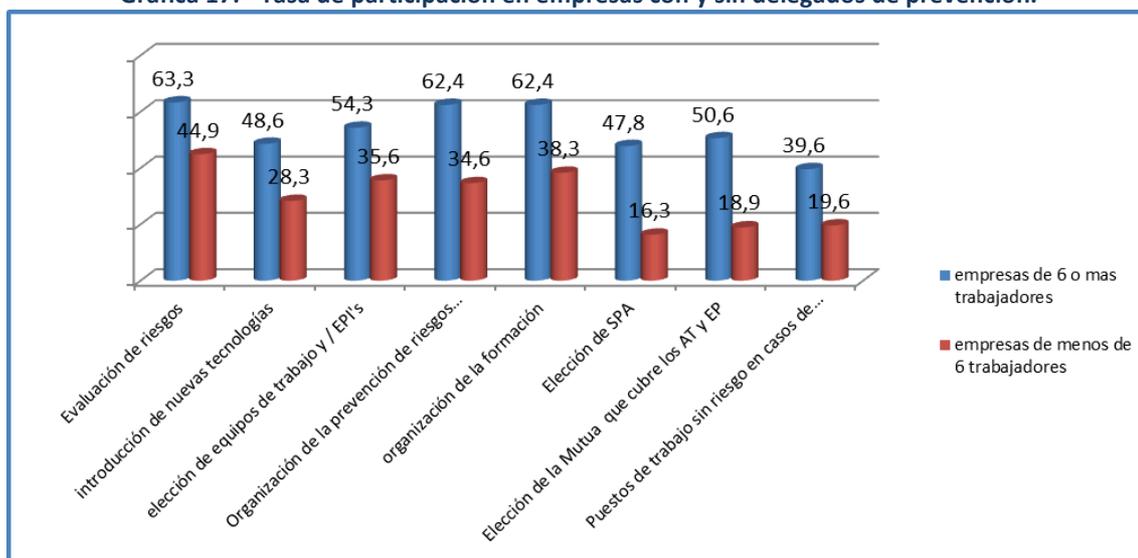
En este sentido, se comprueba, que los aspectos relacionados con la identificación y evaluación de riesgos, la organización del sistema preventivo y la formación, son los que mayores niveles de participación presentan, superando el 40% en los delegados de prevención, que complementándose con el ejercicio directo de la consulta por parte de los trabajadores, hacen que prácticamente en todos los centros de trabajo directa o indirectamente se ejerza tal derecho, coincidiendo de nuevo con los resultados europeos.

En un segundo nivel, se sitúa la participación en la elección de nuevas tecnologías, equipos de protección individual, mutuas de AT y EP y los servicios de prevención ajeno (SPA), en los que el nivel de participación individual y representativo alcanza una cobertura media de entre el 50,6% y el 47,8% que se considera por insuficiente pues se trata de aspectos básicos, puesto que los primeros, se encargan de la función recuperadora y los segundos en la integración de sistemas preventivos en las empresas, es decir, realizando desde la identificación de los riesgos y las medidas preventivas a adoptar, hasta la impartición de formación y realización de reconocimientos médicos a los trabajadores.

Finalmente, la participación en la elección de puestos de trabajo sin riesgo durante el embarazo es el área en la que se alcanza una cobertura menor, que entre delegados de prevención y trabajadores no llega al 40%. El bajo ejercicio del derecho, puede deducirse el carácter eminentemente técnico del factor, debido en gran medida a la necesidad de técnicos superiores de prevención de riesgos que determinen que puestos son compatibles en este caso con la mujer embarazada, siendo equivalente estas situaciones para menores de edad y trabajadores especialmente sensibles, aunque el carácter especialmente sensible de dichas decisiones requiere también de supervisión y participación de la representación de los/las trabajadores/as.

Con objeto de profundizar en nuestra valoración de la necesidad y eficacia de la intervención representativa, hemos comparado (*gráfica 17*) los 8 factores estudiados entre empresas con más de 6 trabajadores que tienen la capacidad legal de elección de delegados de prevención y las empresas con menor número de trabajadores que no tiene en principio la posibilidad de tener dicho mecanismo de representación colectivo e indirecto, utilizando a tal efecto los datos aportados por la encuesta ENGE'2009

**Gráfica 17.- Tasa de participación en empresas con y sin delegados de prevención.**



Fuente: ENGE 2009. Elaboración propia.

Como puede observarse, las diferencias son en todas las áreas superiores a 24 puntos porcentuales, confirmando con ello el papel decisivo que ejerce la representación colectiva de los trabajadores en la implementación y seguimiento de sistemas de prevención, tal y como ya habíamos constatado que sucede a nivel europeo.

Concretamente, son los factores de elección del SPA y la Mutua de AT y EP los que presentan las máximas diferencias de cobertura y participación (por encima del 31% en ambos casos), lo que evidencia los problemas de participación ya mencionados, tanto más profundos cuando más pequeñas son las empresas.

Por último, los factores relacionados con la evaluación de riesgos y la elección de EPI's presentan diferencias de cobertura y participación de alrededor de un 19%, quedando por debajo de la media, dándose la misma relación que en el gráfico anterior, debido sobre todo al ejercicio individual del derecho (recordar art. 18 LPRL) en el primer factor y por su relación directa con el trabajador los EPI's, ya que estos deben ser llevados y sostenidos por los mismos.

### 4.3 GARANTIAS DE LOS DELEGADOS DE PREVENCIÓN

Los delegados de prevención tienen las garantías establecidas en el artículo 37,1 de la LPRL, que directamente remite a las estipuladas en el propio artículo 68 del ET y lo establecido por la Directiva Marco Europea, coincidiendo estas con las de los delegados de personal y comités de empresa haciendo que *“las previsión garantías con las que ya cuenta con anterioridad resulta redundante e innecesaria”* (Agras, 2005: 54).

No obstante, de entre las garantías que se enumeran en el precepto citado, es necesario analizar la mencionada en el artículo 68, e) del ET, que determina el número de créditos de horas laborales retribuidas para el ejercicio de funciones de representación y la que enumera el artículo 37,2 de la LPRL sobre la formación y los medios disponibles por los delegados de prevención.

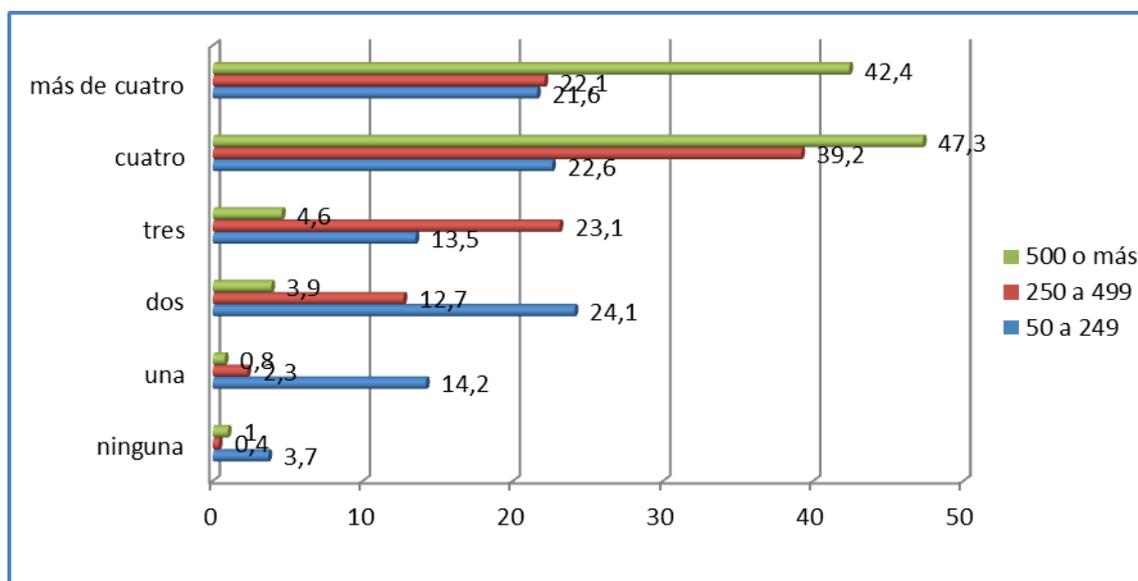
En el primer caso, la norma hace alusión a que el crédito horario disponible será el correspondiente para el ejercicio de funciones de representación, ya sea a los representantes generales o especializados, por tanto y tal y como manifiesta López (2010) uno de los dos mecanismos de representación queda penalizado, ya que al compartir crédito horario, este es consumido por uno de los mecanismos de representación restándolo para el ejercicios de las funciones del otro sistema. Además, como indica Sala (2010), para el cálculo del número de horas solo se tiene en cuenta el número de trabajadores que tiene la empresa o centro de trabajo, dejando de lado aspectos tales como la peligrosidad de la actividad o sector empresarial.

Dadas las limitaciones de crédito de horario comentadas, procede mencionar que la propia LPRL, indica que ciertas situaciones, tales como las reuniones de comités de seguridad y salud u otras convocadas directamente por el propio empresario, no computen dentro del crédito considerándose como tiempo de trabajo efectivo, haciendo de este modo más fácil el ejercicio de las facultades y competencias de los delegados de prevención descritos.

Según el *Informe sobre el estado de la seguridad y salud en España 2009*, la frecuencia de las reuniones de los Comités de Seguridad y Salud Laboral aumenta conforme lo hace el tamaño de la empresa (*gráfica 18*) donde se indica el número de reuniones en términos relativos realizados de los comités de seguridad y salud en el citado año, según el tamaño de la empresa, de tal modo que más del 90% de empresas con 500 o más trabajadores se reúnen como mínimo cuatro veces al año, aunque las empresas medianas de entre 50 a 249 trabajadores, presentan porcentajes inferiores, más del 85% se reúnen al menos dos veces al año, por lo que se puede afirmar que sí se utiliza tiempo de

trabajo en la práctica para el ejercicio de las funciones y competencias de representación de los delegados de prevención que corresponden a estos comités.

**Gráfica 18.- Porcentaje de reuniones del comité de Seguridad y Salud en el año 2009 según tamaño de plantilla**



Fuente: Informe sobre el estado de la seguridad y salud en España del 2009. Elaboración propia

La otra garantía que merece ser analizada, como se ha mencionado anteriormente, es la oferta de formación especializada y los medios de que disponen para ello los delegados de prevención ya que “...el legislador ha venido realizando un importante esfuerzo por introducir la especialización de un segmento de la representación de los trabajadores a cuyos integrantes el empresario ha de formar convenientemente” (García, 2009: 132).

En este sentido, queda patente la necesidad no sólo de disponer de delegados de prevención en los centros de trabajo, sino a su vez diferenciarse del resto de representantes generales, con una formación específica en prevención de riesgos laborales, que les permita ejercer de forma eficaz las facultades y competencias de información, consulta y participación especializada en la materia.

Sala (2010) manifiesta a que esta formación deberá ser continua en el tiempo, adaptándose a la evolución de los riesgos generados en la empresa, utilizando el tiempo necesario para ello, siendo considerado efectivo y sin ningún coste para el delegado de prevención, según establece la propia LPRL.

De la información disponible se deduce que el nivel de participación de los delegados de prevención en actividades de formación especializada alcanza niveles importantes (gráfica 19), presentando además una evolución positiva, por lo que se puede concluir que las facultades y competencias que les son propias pueden ser desarrolladas de

una manera efectiva, a no ser que la formación recibida sea de baja calidad o no orientada a los propósitos perseguidos

**Gráfica 19.- Porcentaje de delegados de prevención formados en SSL. Evolución 1999, 2003 y 2009**



Fuente: Informe sobre el estado de la seguridad y salud en España del 2009. Elaboración propia

Del estudio realizado en este apartado se deducen, entre otras, algunas conclusiones relativas a la importancia que tienen los agentes sociales en la implantación de sistemas de SSL efectivos, siendo relevante la participación indirecta y colectiva de los trabajadores a través de sus representantes, observando las dificultades de implementación para aquellas empresas de menor tamaño, en el que se han propuesto como solución, la utilización de la vía convencional para que la cobertura de la representación llegue a dichas organizaciones, lo que analizaremos con más detalle en el siguiente apartado dedicado a la participación institucional de los agentes sociales en materia de prevención y salud laboral.

## 5 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL Y NEGOCIACIÓN COLECTIVA

---

En los apartados anteriores se han analizado los sistemas de participación de los trabajadores en SSL en el ámbito privado, es decir en el seno de las empresas. Este sistema interno coexiste, a su vez, con otros mecanismos de participación a nivel supra-empresarial de carácter público e institucional que tienen por finalidad *“el establecimiento de organizaciones consultivas y de colaboración”* (Trebilcock, 2001: 19) para el desarrollo de *“políticas de prevención de riesgos y de promoción de la seguridad y salud en los entornos profesionales.”* (García, 2009: 140), a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en el ámbito de actuación correspondiente, consiguiendo de esta manera que aumente la fortaleza de la autonomía colectiva y el papel de los agentes sociales en general y en SSL en particular.

Se identifica por tanto una doble vía de intervención de los agentes sociales en el establecimiento de políticas a nivel supra-empresarial. La primera de ellas, es la presencia de los mismos en los órganos permanentes o *ad hoc* utilizados para la consulta y asesoramiento de los gobiernos y sus administraciones. Por otro lado, la utilización de mecanismos tripartitos donde:

*“Los interlocutores sociales y otras partes interesadas cooperen activamente con la Administración en las instituciones públicas establecidas para aplicar la política de salud y seguridad en el trabajo”* (Trebilcock, 2001: 19).

En el presente apartado se pretende analizar este nuevo sistema de participación desde diferentes ámbitos, empezando por una perspectiva europea, analizando luego los mecanismos nacionales de intervención institucional y finalizando con un análisis convencional.

### 5.1 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL A NIVEL EUROPEO

A nivel europeo según existen diversos organismos de promoción de la SSL, con participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, destacando entre ellos la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA), la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (EUROFOUND) y el Comité Consultivo para la Seguridad y Salud en el Trabajo (CCSS), cuya composición y funciones resumimos en el siguiente cuadro:

**Cuadro 10.- ORGANOS INSTITUCIONALES DE REPRESENTACIÓN**

ORGANO INSTITUCIONAL	COMPOSICIÓN	FUNCIONES
<p>Agencia europea de seguridad y salud en el trabajo (OSHA)</p> <p>Creado el 18 de Julio de 1994 Reglamento 2062/94/CE</p>	<p>TRIPARTITA</p> <p>El consejo de dirección está formado por el gobierno, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de cada estado miembro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar estudios técnicos e investigaciones, para difundir e informar a los estados miembros y organismos comunitarios.</li> <li>Promover el apoyo e intercambio de información entre los países miembros.</li> <li>Realizar conferencias y seminarios divulgativos.</li> <li>Proporcionar las herramientas adecuadas para aplicar políticas eficaces.</li> <li>Coordinar la Red Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.</li> <li>Desarrollar las estrategias de acción comunitarias para la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.</li> </ul>
<p>Fundación europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (EUROFOUND)</p> <p>Creado el 26 de Mayo de 1975 Reglamento CEE nº 1365/1995</p>	<p>TRIPARTITO</p> <p>El consejo de dirección está formado por 78 miembros: 25 miembros para los gobiernos, 25 sindicatos representativos y otro 25 para las empresariales y 3 en representación de la comisión.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Proporcionar asesoramiento, información y transmisión de la experiencia en política social que influye en las condiciones de vida, del trabajo y de las relaciones laborales.</li> <li>Estudiar, evaluar y analizar las condiciones de vida y de trabajo existentes y los factores y tendencias de las mismas, proponer soluciones a los responsables de la política social.</li> <li>Cooperar con la OSHA en el establecimiento de políticas de SSL.</li> </ul>
<p>Comité consultivo para la seguridad y salud en el trabajo (CCSS).</p> <p>Creado el 22 de Julio de 2003 Decisión 2003/218 CE</p>	<p>TRIPARTITA</p> <p>Formado por el gobierno, las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de cada estado miembro.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Definir criterios para luchar contra la siniestralidad laboral.</li> <li>Establecer métodos que permitan a las empresas el estudio y evaluación de los medios de prevención y protección.</li> <li>Apoyar a la (OSHA), en la difusión de la información a los agentes sociales que faciliten la promoción de buenas practicas</li> <li>Realizar dictámenes de las iniciativas comunitarias en materia de SSL.</li> </ul>

Elaboración Propia.

Para el análisis de las políticas comunitarias más recientes establecidas por dichos órganos, nos referiremos de entrada a la *Estrategia comunitaria de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012* (EU-OSHA) que tiene por objeto reducir el índice de incidencia de la siniestralidad laboral en un 25%, estableciendo para ello los seis objetivos siguientes:

- Creación de un marco normativo moderno y eficaz. La aplicación de la Directiva Marco en los estados miembros ha contribuido a reducir la tasa de incidencia, pero el problema reside fundamentalmente en aquellos sectores más vulnerables en los que la inaplicación de la norma es muy elevada, tales como ciertos colectivos (jóvenes, trabajadores con contratos temporales o poco cualificados), pymes o sectores productivos con altas tasas de subcontratación. Ante esta situación se adopta la estrategia de establecer mecanismos de apoyo a estos colectivos para que apliquen la normativa vigente y la adaptación de la misma a los cambios productivos actuales, simplificándolos para lograr una mayor aplicabilidad y mejorar los sistemas de vigilancia y control.
- Impulso al desarrollo y puesta en práctica de las estrategias nacionales de los países miembros, ya que para poder lograr los objetivos comunitarios estos pasan por el compromiso nacional de cada país. En dicha estrategia se establece que las naciones deben intervenir en cuatro aspectos fundamentales: incrementar la eficacia de los sistemas de vigilancia de la salud, establecer mecanismos para reintegrar a los trabajadores que han sufrido algún tipo de contingencia, adaptar las condiciones laborales a una pirámide poblacional más envejecida y reformar la coherencia entre las políticas nacionales.
- Fomento del cambio cultural entre los trabajadores y empleadores en las cuestiones relativas a la salud laboral, proponiéndose como estrategias de intervención: la formación en SSL en todos los niveles educativos a jóvenes empresarios, y por otro lado, la búsqueda de mecanismos nacionales que permitan a los empleadores un fácil acceso a sistemas gratuitos de asesoramiento técnico, desarrollo de campañas de promoción de la salud y el establecimiento de incentivos económicos para el desarrollo de condiciones de trabajo saludables, sobre todo para las pymes.
- Nuevos métodos de identificación y evaluación de riesgos laborales emergentes, tales como: riesgos psicosociales, trastornos musculoesqueléticos, carga mental, etc. La Agencia europea pretende que estos métodos sean de fácil implementación, para facilitar su aplicabilidad sobre todo en las pymes.

- Búsqueda de un nuevo sistema que permita evaluar de una manera eficaz los resultados que se han ido alcanzando.
- Por último, se pretende promover la SSL a escala internacional, en base a la cooperación con otros organismos internacionales como la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Internacional del trabajo (OIT), así como también la cooperación con otros países en el marco de una economía cada vez más globalizada.

En resumen, se puede observar cómo la Estrategia comunitaria europea 2007-2012, buscaba la reducción de la siniestralidad laboral y la mejora de las condiciones de trabajo, la coordinación de los esfuerzos nacionales y el establecimiento de un marco común de actuación.

El 13 de marzo de 2013, la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo (OSHA) publicó los resultados obtenidos tras finalizar el periodo de aplicación de dicha estrategia, demostrando que la tasa de incidencia se redujo en el periodo 2009 - 2010 siguiendo una tendencia positiva, pero los datos correspondientes al 2013 aún no están disponibles. Por lo que refiere al resto de objetivos, se han destacado los siguientes resultados:

- Respecto al primer objetivo, se manifiesta que se han realizado esfuerzos para promover las aplicaciones de las normas, pero no suficientemente orientadas a las pymes y se han realizado pocos avances en la simplificación y modernización de las normas nacionales.
- Por lo que respecta al establecimiento de estrategias nacionales vinculadas a la comunitaria, se afirma que los países miembros han realizado esfuerzos para el establecimiento de las mismas, aunque su aplicación está siendo en algunos casos muy lenta.
- Por lo que se refiere a la integración de la SSL, en los planes formativos. Se deduce que la Comisión no ha realizado esfuerzos en la materia y los estados miembros, aunque se han puesto en marcha, consideran otros objetos educativos más prioritarios.
- Respecto a la identificación de nuevos riesgos, los avances han sido importantes con los informes realizados por la Comisión en referencia al tema, creando herramientas como la OIRA. Los avances en esta materia se deduce que deben ir

orientados al desarrollo de la aplicación para llegar a todos los sectores y a las pymes.

- Respecto a la integración de nuevos métodos de evaluación, la Comisión ha obtenido avances en estadísticas en accidentabilidad laboral armonizando los datos de los distintos países europeos, sin embargo, no se ha producido el mismo proceso en las estadísticas de enfermedades profesionales.
- Por último, se manifiesta que la Comisión ha tenido un papel muy activo en la búsqueda de impacto internacional y cooperación bilateral con países cercanos a Europa.

Estos resultados, demuestran que aún queda mucho por hacer en materia de SSL en el marco europeo, y sin embargo, a fecha de 2014, aún no existe una nueva estrategia europea que permita avanzar en la materia.

Esta situación de bloqueo ha sido criticada por los agentes sociales, especialmente los sindicatos, que en el día Internacional de la Seguridad y Salud en el Trabajo (28 de abril de 2014), los sindicatos CCOO, UGT y USO, manifestaron que *"...la estrategia de seguridad laboral está ahora mismo en el limbo desde que finalizó la anterior en 2012...y parece que la Comisión Europea no tiene ninguna intención de sacarla adelante"* (EuropaPress, 2014)

Dos de las peticiones, realizadas a la Comisión Europea por los sindicatos españoles más representativos, han sido la exigencia de establecer mecanismos que obliguen a los empleadores a cumplir la normativa preventiva y aumentar la inversión en la materia.

Una vez identificados los diferentes organismos europeos que tienen competencias en la materia y estudiadas las últimas políticas y estrategias, a continuación, se realiza un estudio comparativo entre los países miembros para identificar los diferentes mecanismos institucionales utilizados para la participación en SSL.

#### **5.1.1 FORMAS DE PARTICIPACIÓN DE LOS AGENTES SOCIALES.**

En los países de la Unión Europea, los interlocutores sociales en materia de SSL participan mediante órganos consultivos a nivel nacional e incluso regional, pudiéndose identificar, según el informe EWCO correspondiente a 2010, cinco formas institucionales de participación (*cuadro 11*):

- El establecimiento de agencias unilaterales por parte de los agentes sociales, que proporcionan formación y asesoramiento técnico a empresas y trabajadores, cooperando en algunas ocasiones con otras instituciones representativas, como ocurre en Eslovenia, Eslovaquia y Suecia.

- Otros órganos de carácter bipartito en los que representantes de los trabajadores y empleadores cooperan activamente. Tal es el caso del sector de la construcción en Rumania
- El sistema de participación más extendido en Europa es de estructura tripartita y ámbito nacional, pudiéndose identificar cuatro subgrupos:
  - Comités consultivos incluidos en los consejos tripartitos nacionales, en Letonia y Hungría.
  - Comités de seguridad y salud tripartitos, en Austria, Estonia, Lituania y Portugal.
  - Comisión de medio ambiente en el trabajo, en Dinamarca.
  - Comisión de lugares de trabajo, en Alemania.
- Utilización de un sistema de participación mixto a nivel nacional y regional:
  - Coordinación de la inspección de trabajo con los agentes sociales a nivel local, en Finlandia.
  - En Francia, los comités regionales proporcionan asesoramiento por la información de recogida en su territorio.
  - En Bulgaria y Bélgica opera un sistema dual de participación. En el caso belga, se produce a nivel nacional a través del Consejo Nacional de Trabajo y de forma regional a través de los órganos provinciales del consejo superior de protección y prevención en el trabajo.
- Por último encontramos países como Grecia e Italia que combinan el sistema de participación institucional tanto de forma bipartita, como tripartita.
  - En Grecia, los interlocutores sociales participan a través del Instituto Helénico de la Seguridad y Salud en el Trabajo y a su vez supervisa la inspección nacional.
  - En Italia la participación tripartita se produce tanto a nivel nacional y provincial a través de comisiones consultivas como de forma bipartita a nivel regional para la inspección de lugares de trabajo.

**Cuadro 11.- FORMAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN EUROPA**

FORMA DE PARTICIPACIÓN	NIVEL NACIONAL	NIVEL NACIONAL Y REGIONAL
BIPARTITA	RO	
TRIPARTITA	AT; DE; DK; EE; ES; HU; IE; LT, LV, PT	BE; BG; FI; FR
COMBINACIÓN DE AMBAS	EL	IT

Fuente: EWCO 2010. Elaboración Propia.

## 5.2 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL EN ESPAÑA

En este apartado se analizan los mecanismos de participación pública e institucional existentes en España, estudiando en primer lugar, al igual que se ha realizado a nivel europeo, los órganos e instituciones en SSL en que intervienen los agentes sociales y, posteriormente, el importante papel que la LPRL confiera a la negociación colectiva.

### 5.2.1 PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

La LPRL otorga un papel importante a la participación de los agentes sociales en el establecimiento de políticas en materia de prevención de riesgos laborales, dejando constancia de ello en su artículo 5b):

*“La elaboración de la política preventiva se llevará a cabo con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas”*

De esta manera que tanto las patronales como los sindicatos más representativos, forman parte de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, siendo este según el artículo 13,1 de la LPRL:

*“Un órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.”*

Cabe añadir que este órgano es tripartito, puesto que en él se encuentran representantes de la Administración y, como se ha apuntado, de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional, siendo además un órgano paritario, puesto que la presencia de los tres actores sociales se produce por igual.

Además de las funciones de asesoramiento otorgadas a la Comisión, ésta también es competente, tal y como establece la propia LPRL, en conocer todos aquellos aspectos relacionados con las actuaciones llevadas por la Administración Pública para la promoción, vigilancia y control de los sistemas de SSL.

Por último, es importante señalar que el sistema de aprobación de las decisiones de la Comisión, regulado por el artículo 13,4 de la LPRL, da prioridad a las decisiones adoptadas por los representantes de los trabajadores y empleadores, puesto que estos disponen de dos votos, frente al único voto de que dispone la representación de la Administración.

Otro órgano de participación institucional previsto por la LPRL, es la Fundación adscrita a la Comisión, a la que se otorga en la disposición adicional 5ª de la LPRL las

competencias de *“...promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos.”*

Por otro lado, hay que recordar que la LPRL permite el establecimiento de nuevos mecanismos de representación mediante la negociación colectiva, pudiéndose crear de este modo comisiones paritarias sectoriales que cubran mejor las necesidades particulares del sector, siendo esta una figura relevante en aquellos que por su peligrosidad tienen altas tasas de siniestralidad.

Además de las formas de participación institucional comentadas hasta el momento, la LPRL establece también mecanismos autonómicos en su Disposición Adicional duodécima, según la cual *“...en las Comunidades Autónomas, la participación institucional, en cuanto a su estructura y organización, se llevará a cabo de acuerdo con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral.”*

Algunos ejemplos de órganos de participación institucional a nivel de comunidad autónoma, son el Instituto Valenciano de Seguridad y Salud en el Trabajo (Ley 2/2004, de 28 de mayo), la Comisión de Salud Laboral (Decreto 97/1996, de 27 de junio) de la comunidad de Madrid, OSALAN-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales (Ley 7/1993, de 21 de diciembre), entre otros..

Por último, cabe mencionar que, aunque no se trate de crear órganos de participación como tal, hay otras formas participación reguladas por la LPRL, ya que según se establece en su artículo 6 que *“...el Gobierno, a través de las correspondientes normas reglamentarias y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, regularan las materias.”*

Por tanto se puede decir que tales organismos de participación tienen un papel fundamental en la creación de las normativas, ya que, el gobierno queda obligado antes de su aprobación a consultar a los agentes sociales, siendo además, necesario cuando se realizan revisiones de las mismas (García, 2009).

### **5.2.2 ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SSL**

En nuestro país, la máxima expresión de la participación institucional en SSL ha sido la *Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012*, impulsada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), en la que se han establecido las líneas de actuación en la materia a través del dialogo social con las organizaciones de los trabajadores y empleadores más representativas.

Esta estrategia es fruto de las exigencias marcadas por la propia norma europea, siendo por tanto su objetivo fundamental, la reducción de la siniestralidad laboral de forma continua y progresiva, así como la mejorara de las condiciones de trabajo.

A tal efecto, en la estrategia se marcan ocho objetivos operativos, que pueden ser divididos entre aquellos de carácter privado relativos a la prevención de riesgos en las empresas y otros de carácter público a nivel político e institucional. En el *cuadro 1* se resumen dicho objetivos operativos (3) y líneas de actuación (24) previstas para su consecución en el ámbito de las empresas.

**Cuadro 12.- OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACUTACIÓN EN EL AMBITO PRIVADO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SSL (2007-2012)**

OBJETIVO	LÍNEA DE ACTUACIÓN
<p><b>1. Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.</b></p>	<p><b>1.1:</b> Simplificación de requisitos en prevención de riesgos para empresas de menos de 50 trabajadores y que no pertenezcan actividades potencialmente peligrosas.  <b>1.2:</b> Eliminación de obligatoriedad de realizar auditorías para las empresas del punto anterior.  <b>1.3:</b> Ampliación a 10 trabajadores la posibilidad de asunción de la prevención por parta del gerente de la empresa.  <b>1.4:</b> Herramientas de asesoramiento facilitadas por la administración.  <b>1.5:</b> Programa orientado a la reducción de contingencias profesionales.  <b>1.6:</b> Creación de web española para la búsqueda de proveeros especializados en la prevención de riesgos.  <b>1.7:</b> Ley reguladora de empresas subcontratistas para la construcción.  <b>1.8:</b> Reducción de las cuotas de contingencias profesionales para empresas que contribuyen a su disminución.  <b>1.9:</b> Programas de vigilancia y control del cumplimiento de la LPRL.  <b>1.10:</b> Mecanismos para garantizar los derechos de los trabajadores autónomos en PRL.  <b>1.11:</b> Plan de bonificaciones para renovación de equipos de trabajo.</p>
<p><b>2. Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo especial atención en las entidades especializada en prevención.</b></p>	<p><b>2.1:</b> Disposición de recursos preventivos propios por parte de la empresa.  <b>2.2:</b> Bonificación para la contratación de trabajadores que puedan ejercer como recursos preventivos propios.  <b>2.3:</b> Formar a los trabajadores para que puedan ejercer como recursos preventivo.  <b>2.4:</b> Exigencia de criterios de calidad y efectividad a los servicios de prevención ajeno (SPA)  <b>2.5:</b> Establecer la obligación a los SPA de disponer recursos para ofrecer las cuatro modalidades preventivas.  <b>2.6:</b> Implementar programas de prevención SERPA, para los SPA.  <b>2.7:</b> Exigencia a los SPA, un mínimo de recursos humanos y materiales.</p>
<p><b>3. Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y trabajadores en la mejora de la SSL.</b></p>	<p><b>3.1:</b> Asesoramiento presencial a las empresas para promover el cumplimiento de la LPRL.  <b>3.2:</b> Asesoramiento presencial para promover que los trabajadores cumplen con la LPRL y cooperan con los empleadores.  <b>3.3:</b> Implicación de los representantes de los trabajadores, vistos en los apartados 4 y 5 de este proyecto.  <b>3.4:</b> Establecimiento de la modalidad de integración de la prevención en el comité de seguridad y salud en el trabajo.  <b>3.5:</b> Implicación de los trabajadores en la implementación del sistema de prevención en la empresa.  <b>3.6:</b> Implicación de los trabajadores en la mejora y desarrollo de dicho sistema.  <b>3.7:</b> Refuerzo de la seguridad jurídica para el cumplimiento de la LPRL.</p>

Fuente: INSHT. Elaboración propia.

Como se puede observar, las líneas de intervención se orientan hacia sistemas que impulsen la aplicación de la LPRL en las empresas, la presencia de personas técnicamente capacitadas para detectar y reducir los riesgos y la cooperación y consenso de la política preventiva de la empresa con los interlocutores sociales.

En cuanto a los objetivos operativos y líneas de actuación a nivel público, para conseguir reducir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones de trabajo, en el *cuadro 13* se presenta un resumen de las mismas, muy orientadas a dotar a la población de una cultura preventiva más sólida mediante su formación e información a través de la participación de los agentes sociales.

**Cuadro 13.- OBJETIVOS Y LÍNEAS DE ACUTACIÓN EN EL AMBITO PRIVADO DE LA ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SSL (2007-2012)**

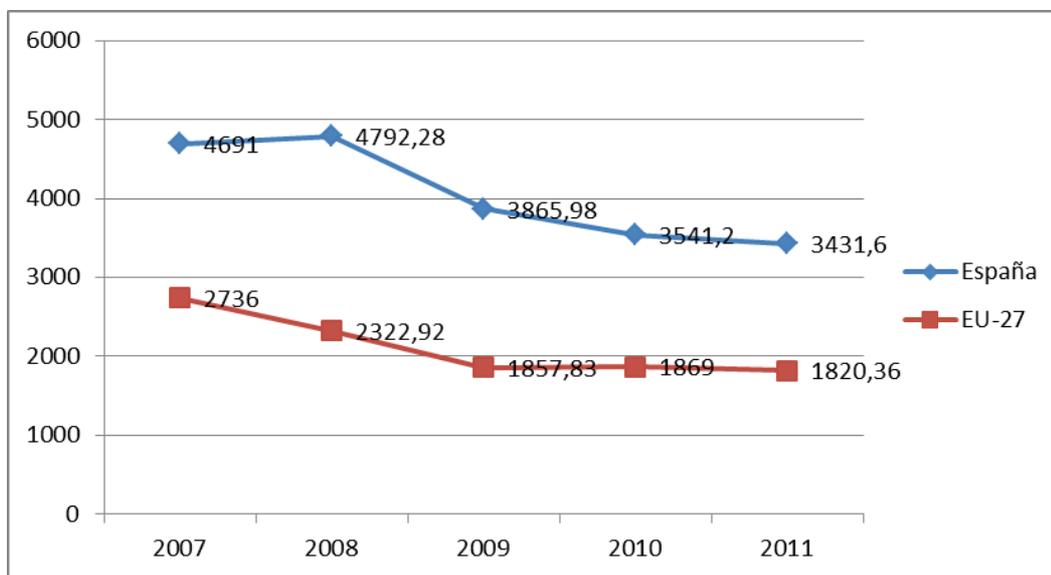
OBJETIVO	LÍNEA DE ACTUACIÓN
<b>4. Potenciar y afianzar una cultura preventiva en España.</b>	<p><b>4.1:</b> Integrar la prevención de riesgos con las demás políticas nacionales.</p> <p><b>4.2:</b> Tomar conciencia de la necesidad de establecer políticas educativas en la sociedad.</p> <p><b>4.3:</b> Integrar en los planes educativos (primaria, secundaria y bachiller) el fomento de una cultura preventiva.</p> <p><b>4.4:</b> Campañas de concienciación y sensibilización sobre la siniestralidad laboral.</p> <p><b>4.5:</b> Fomentar que los medios de comunicación divulguen la cultura preventiva.</p>
<b>5. Mejorar los sistemas de investigación y divulgación en SSL.</b>	<p><b>5.1:</b> Establecimiento de la Web (Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo) como medio de divulgación e información de las condiciones de trabajo.</p> <p><b>5.2:</b> Base de datos sobre la siniestralidad laboral.</p> <p><b>5.3:</b> Sistemas de actualización de la bases de datos de siniestralidad y enfermedades profesionales.</p> <p><b>5.4:</b> Investigación y desarrollo de nuevas metodologías de detección, análisis y eliminación de las causas de la siniestralidad laboral.</p> <p><b>5.5:</b> Investigación y desarrollo de métodos de investigación de riesgos nuevos y emergentes.</p>
<b>6. Impulsar la formación en prevención de riesgos profesionales.</b>	<p><b>6.1:</b> Facilitar el acceso a la formación en PRL a trabajadores con mayores necesidades formativas (jóvenes, trabajadores de <i>pymes</i>, discapacitados, personas con baja cualificación Etc)</p> <p><b>6.2:</b> Inclusión en los módulos de formación profesional el estudio de técnicas operativas en PRL.</p> <p><b>6.3:</b> Establecimiento de un Plan Nacional de Formación en PRL.</p>
<b>7 Reforzar las instituciones que se preocupan por la SSL.</b>	<p><b>7.1:</b> Potenciar y mejorar dos instituciones fundamentales como son el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSHT) y el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.</p>
<b>8. Mejorar la participación institucional y la coordinación de las administraciones públicas.</b>	<p>Se precisa necesario que a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, se reestructuren y coordinen todas las instituciones que se centran en SSL.</p> <p><b>8.1:</b> Nivel en el que las políticas actuales han contribuido a una mejora de las condiciones de trabajo.</p> <p><b>8.2:</b> La mejora de la cultura preventiva en España en los últimos 5 años.</p>

Fuente: INSHT. Elaboración propia.

Se puede extraer la conclusión, que la estrategia nacional de SSL sigue los patrones y directrices establecidas por la Unión Europea, es decir, la reducción de la siniestralidad laboral a través de políticas que incentiven dentro de las empresas la presencia de especialistas en la materia, que se cumpla la normativa e incentiven políticas de mayor formación y concienciación de la importancia de la prevención de riesgos laborales a nivel público.

Para comprobar si las políticas establecidas a nivel institucional, con la participación directa de los agentes sociales, han producido realmente una reducción de la siniestralidad laboral hemos analizado (*gráfica 20*) la evolución de la tasa de incidencia de España y EU-27, para el periodo de 2007 a 2011.

**Gráfica 20.- TASA DE INCIDENCIA ESPAÑA Y EU-27 EVOLUCIÓN AÑOS 2007-2011**



Fuente: EUROSTAT. Elaboración propia.

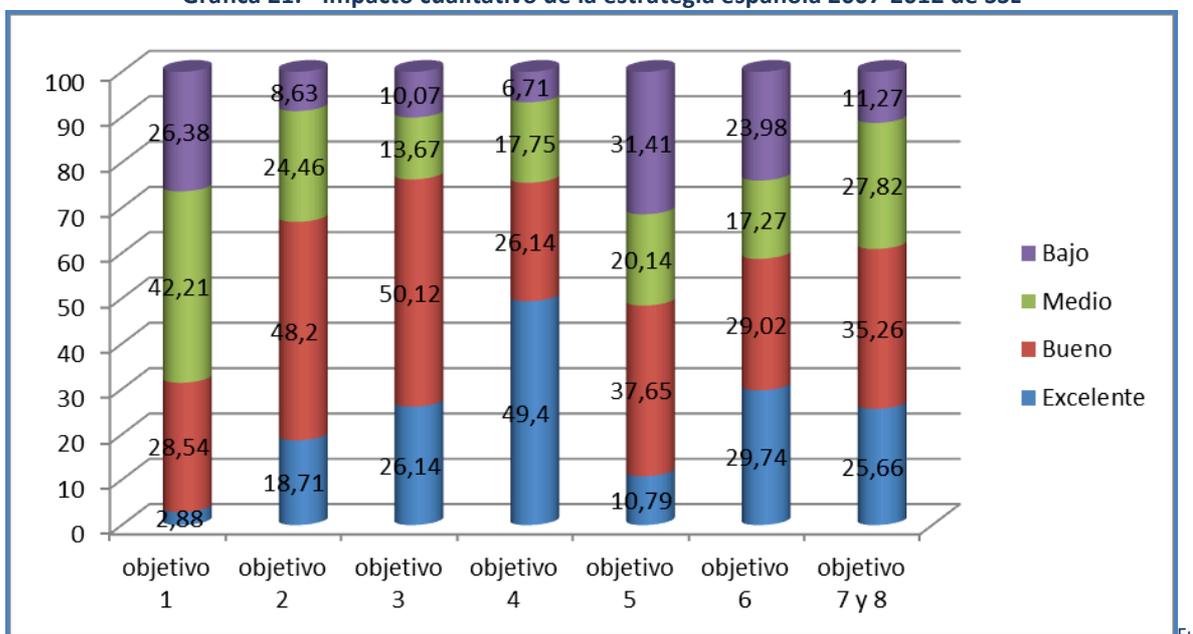
Los datos demuestran que las estrategias desarrolladas en Europa y en España están dando resultados positivos, puesto que la tendencia es que la siniestralidad laboral se reduce anualmente, aunque en los tres últimos años de manera moderada.

No se dispone aún de los datos europeos correspondientes a 2012, pero ya se puede afirmar que el objetivo de reducir la accidentabilidad laboral en un 25% tiene altas posibilidades de cumplirse, puesto que para el ejercicio 2011, la tasa se ha reducido un 33% para EU-27 y un 26% para España.

Como punto negativo, se debe registrar que pese a haber realizado esfuerzos políticos como se ha visto en la estrategia nacional, los datos muestran que España sigue siendo el país que presenta mayor tasa de siniestralidad de la zona, por lo que resulta necesario que los agentes sociales sigan interviniendo activamente en la materia.

Con todo, un reciente estudio realizado por la patronal CEOE sobre el impacto de la aplicación de los objetivos operativos anteriormente descritos en la reducción de la siniestralidad laboral (*gráfica 21*) avala que el fomento de la cultura preventiva en España (objetivo 4) en el ámbito público y la intervención de los agentes sociales (objetivo 3) son las medidas que mejores resultados han presentado, puesto que prácticamente el 50% de las empresas han considerado como excelente el cuarto objetivo, mientras que el 76,6% consideran excelente o buenas las líneas de fortalecimiento de los actores sociales, siendo por tanto estas medidas las que más han influido en la reducción de la accidentabilidad laboral, definida en la estrategia española de SSL 2007-2012.

Gráfica 21.- Impacto cualitativo de la estrategia española 2007-2012 de SSL



ente: CEOE, 2013. Elaboración propia.

Se puede concluir que no solo es importante la participación directa de los trabajadores en el seno de las empresas, como ya se ha constatado en apartados anteriores, sino que la participación indirecta en instituciones a través de las organizaciones más representativas hace posible que se establezcan políticas y estrategias que faciliten mayor concienciación social en la materia y se mejoren las condiciones de trabajo, reduciendo de este modo la siniestralidad laboral.

Finalmente, procede hacer constar que los resultados presentados en la gráfica muestran que el papel de los interlocutores sociales no ha terminado y es necesario que sigan colaborando y participando en la definiciones de una nueva estrategia española de SSL para el periodo 2013-2020, que según el estudio CEOE (2013) debe seguir las siguientes líneas de actuación:

- Las líneas de actuación llevadas a cabo para garantizar una aplicación más eficaz de la normativa (objetivo1) ha sido la peor valorada, puesto que sólo un 2,88% de las empresas las han considerado excelentes, por tanto, ante estos resultados negativos la nueva estratégica debe de buscar la simplificación de la misma, establecer mecanismos que faciliten su cumplimiento, garantizar mayor seguridad jurídica y facilitar la unidad de mercado.
- Para la mejora de los resultados obtenidos en el establecimiento de sistemas que integren la prevención con calidad y eficacia (objetivo 2), que aunque presentan la tercera mejor valoración por parte de las empresas con un 67% si se suman las opiniones excelentes y buenas, deben de mejorar mediante la implementación y mejora de sistemas informáticos que permitan gestionar de manera ágil los planes de prevención, la evaluación de riesgos, la coordinación de actividades preventivas, etc. También se requiere la unificación de criterios para los protocolos de vigilancia de la salud y mecanismos para generar buenas practicas entre trabajadores y empresarios dentro de las empresas.
- Aunque ha presentado los mejores resultados, la línea de actuación sobre la cultura preventiva, se considera necesario continuar fomentándola, estableciendo medidas tales como la simplificación del proceso de bonificación, basándose en criterios objetivos y utilizando medios informáticos para realizar planes y programas de divulgación y fomento de la información.
- En referencia al 5º objetivo, las líneas de actuación para su consecución han sido las peores valoradas por las empresas. Ante esta situación, se identifica en el estudio, la necesidad de realizar planes específicos dirigidos a identificar, valorar y poner medidas preventivas sobre aspectos tales como los trastornos musculoesqueléticos, los riesgos psicosociales y ocupaciones con altas tasas de incidencia.
- Respecto al fomento de un sistema de formación en SSL (objetivo 6), un 58,76% de las empresas han considerado como excelentes o buenas las líneas de actuación llevadas a cabo para su consecución. Para la nueva estrategia se considera necesario, el establecimiento de un sistema educativo universitario y técnico que se ajuste más a los riesgos y circunstancias del mercado laboral.

### 5.3 NEGOCIACIÓN COLECTIVA EN ESPAÑA

Tras haber realizado un estudio de la participación institucional en SSL y su impacto en el establecimiento de políticas y estrategias nacionales, este último apartado se centra en el análisis de la intervención de los agentes sociales en la negociación colectiva en la materia objeto de estudio, ya que *“la negociación colectiva puede jugar un parte importante en el desarrollo y aplicación de la ley”* (López, 2011: 90) puesto que *“La LPRL ha tratado de impulsar la participación de los interlocutores sociales en la regulación de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo”*, (Meléndez, 2004: 124) identificando como una participación en la esfera legislativa.

En este sentido, el artículo 2,2 de la LPRL establece que *“...las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.”*

Se desprende, pues, del tal precepto que mediante la intervención de los representantes de los trabajadores y empleadores en la negociación colectiva se pueden mejorar y desarrollar los contenidos de la LPRL, que operaría como norma de derechos mínimos indispensables, estableciendo mejores condiciones para los trabajadores por vía convencional.

El carácter de derecho mínimo necesario queda regulado también por la disposición transitoria primera de la LPRL según la cual *“...las facultades y garantías de los Delegados de Prevención se entenderán sin perjuicio del respeto a las disposiciones más favorables para el ejercicio de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales previstas en los convenios colectivos vigentes en la fecha de su entrada en vigor.”*

Dicha disposición incluye, según diversos expertos (Agras, 2005; Sala, 2012) a los capítulos 3º a 5º de la LPRL, que versan sobre los derechos y obligaciones de los empresarios y trabajadores en SSL, los sistemas de prevención en la empresa y la consulta y participación de los trabajadores que pueden ser no solo mejorados y desarrollados por la negociación colectiva sino incluso, como se verá más adelante, modificados en aspectos distintos a la norma.

Respecto al carácter de los convenios colectivos que pueden regular dichas materias, Sala (2012) afirma que la jurisprudencia solo permite los de carácter estatutario, quedando sin efecto la vía extraestatutaria, por lo que solo se podrán regular las materias descritas, en aquellos convenios pactados por las organizaciones de los trabajadores y empresariales más representativas del ámbito que corresponda.

Cabe hacer constar, además, que las cuestiones relativas a la SSL, al pertenecer al rango de materias incluidas en el artículo 84,3 del Estatuto de los trabajadores (ET), no puedan ser modificadas por un convenio de ámbito inferior al que las hubiera establecido con anterioridad, por lo que cobran mayor importancia las negociaciones colectivas llevadas a cabo por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional y de comunidad autónoma.

Observados el carácter dispositivo de la LPRL y los aspectos generales que lo configuran, en este apartado se pretende estudiar aquellos acuerdos interconfederales sobre la negociación colectiva en la materia, profundizar en el ejercicio real de los actores sociales de esta capacidad negociadora en referencia a la participación de los trabajadores ,y por último, demostrar cómo hay algunas materias que no corresponden directamente a los sistemas de prevención de riesgos laborales pero que indirectamente influyen en las condiciones de trabajo y en la siniestralidad laboral, ya que la prevención de riesgos laborales no se agota con la norma que los regula (López; 2011).

### **5.3.1 ACUERDOS INTERCONFEDERALES PARA LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA**

Los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva son fundamentales puesto que sientan las bases y criterios de actuación de las mesas negociadoras, tanto a nivel estatal como de comunidad autónoma y de empresa en cualquier materia, siendo firmados y por tanto asumidos, por las organizaciones sindicales y empresariales más representativas a nivel nacional.

El acuerdo interconfederal que más repercusión ha tenido en SSL, fue el suscrito el en el año 2007, puesto que reserva el séptimo capítulo para sentar las bases sobre la materia y conectando directamente con el tercer objetivo de la Estrategia Española 2007-2012 que hemos analizado anteriormente (ISTAS, 2014), sobre cuyos resultados habría ejercido una influencia determinante.

De esta situación se deduce que posiblemente los buenos resultados presentados en la evaluación de dicha estrategia de deban a dicho acuerdo interconfederal.

Los temas del capítulo séptimo de dicho acuerdo, que sentaron las bases y aspectos a negociar en su correspondiente ámbito funcional y territorial a los agentes sociales en SSL, fueron:

- La integración de la prevención de riesgos en las empresas mediante el establecimiento de planes, evaluaciones y planificaciones de la acción preventiva.

- Los reconocimientos médicos llevados a cabo en la vigilancia de la salud deben seguir protocolos específicos según el puesto y los riesgos existentes para los trabajadores.
- Establecer sistemas para la formación de los trabajadores, considerándola como uno de los mecanismos esenciales para transmitir la cultura preventiva en las empresas, especificando contenidos y tiempo de duración.
- Concretar el número de horas de representación y de formación para los delegados de prevención, así como sus contenidos.
- Regular nuevas formas de representación.
- Establecer procedimientos de información, consulta y participación.
- Establecer procedimientos para la coordinación de actividades empresariales.
- Incluir los temas relacionados con el estrés laboral.

Como se puede observar, las líneas de actuación marcadas en el Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva del año 2007 se orientaban a concretar, mejorar, ampliar y desarrollar los derechos de los trabajadores en la materia objeto de estudio.

Como señala Meléndez (2004), el Acuerdo Interconfederal de 2007 determina que corresponde a los convenios colectivos de ámbito sectorial el desarrollo y la adaptación de la LPRL, mientras que a los de ámbito empresarial les corresponde la concreción y particularización de lo estipulado en el nivel superior.

El último acuerdo interconfederal, suscrito para los años 2010 a 2012, registra ya el impacto de la crisis en el debilitamiento del diálogo social y aporta “...*escasas referencias a la seguridad y salud laboral*” (Sala, 2012: 52), haciendo simplemente alguna mínima referencia a temas relacionados con el teletrabajo o la externalización y la subcontratación.

### **5.3.2 AMBITO MATERIAL DE LA NEGOCIACIÓN COLECTIVA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES.**

Visto el carácter dispositivo de la LPRL y las líneas de actuación marcadas en los acuerdos interconfederales para la negociación colectiva, se está en disposición de estudiar con mayor profundidad aquellas cláusulas convencionales que viene a regular cuestiones relativas a la participación de los trabajadores en la SSL.

En términos generales, se puede afirmar que son insuficientes los esfuerzos de los agentes sociales en la regulación de cláusulas convencionales sobre seguridad y salud laboral, porque tal y como se observa en el *cuadro 14*, que muestra las áreas más relevantes que la autonomía colectiva puede regular en la materia, y en ninguna de ellas se elevan las tasas de cobertura más allá del 35% de los trabajadores.

#### **Cuadro 14.- Número total de convenios colectivos con cláusulas en SSL para el año 2013.**

SEGURIDAD, SALUD LABORAL Y MEDIO AMBIENTE AÑO 2013	Nº CONVENIOS COLECTIVOS		Nº TRABAJADORES	
	ABSOLUTOS	RELATIVOS	ABSOLUTOS	RELATIVOS
1. Sistemas de designación de delegados de prevención distintos a los previstos legalmente	41	8,49%	541.783	13,66%
1.1. Ámbito de elección distinto al de los órganos de representación de personal	11	2,28%	414.604	10,46%
1.2. Posibilidad de elección como delegados de prevención a trabajadores y/o delegados sindicales.	36	7,45%	522.208	13,17%
1.2.1 Trabajadores.	26	5,38%	481.647	12,15%
1.2.2 Delegados Sindicales.	29	6%	496.727	12,53%
2. Creación de órganos sectoriales para promover la seguridad y salud	61	12,63%	1.386.798	34,97%
2.1. En empresas con representación de los trabajadores	38	7,87%	1.012.571	25,53%
2.2. En empresas que carecen de representación de los trabajadores.	27	5,59%	868.060	21,89%
2.3. De naturaleza paritaria	54	11,18%	1.347.075	33,97%
3. Crédito horario mensual para los Delegados de Prevención	60	12,42%	500.472	12,62%
4. Establecimiento de planes y programas de prevención de riesgos	70	14,49%	697.507	17,59%
5. Establecimiento de los contenidos de la formación en materia de seguridad y salud	56	11,59%	457.430	11,54%
5.1. Para el conjunto de los trabajadores	48	9,94%	405.440	10,22%
5.2. Para los representantes de los trabajadores	45	9,32%	328.414	8,28%
6. Pacto con los representantes de los trabajadores sobre la elección del servicio de prevención ajeno	12	2,48%	44.770	1,13%
7. Cláusulas específicas de medio ambiente	33	6,83%	632.941	15,96%
<b>TOTAL CONVENIOS</b>	<b>483</b>	<b>100%</b>	<b>3.965.561</b>	<b>100%</b>

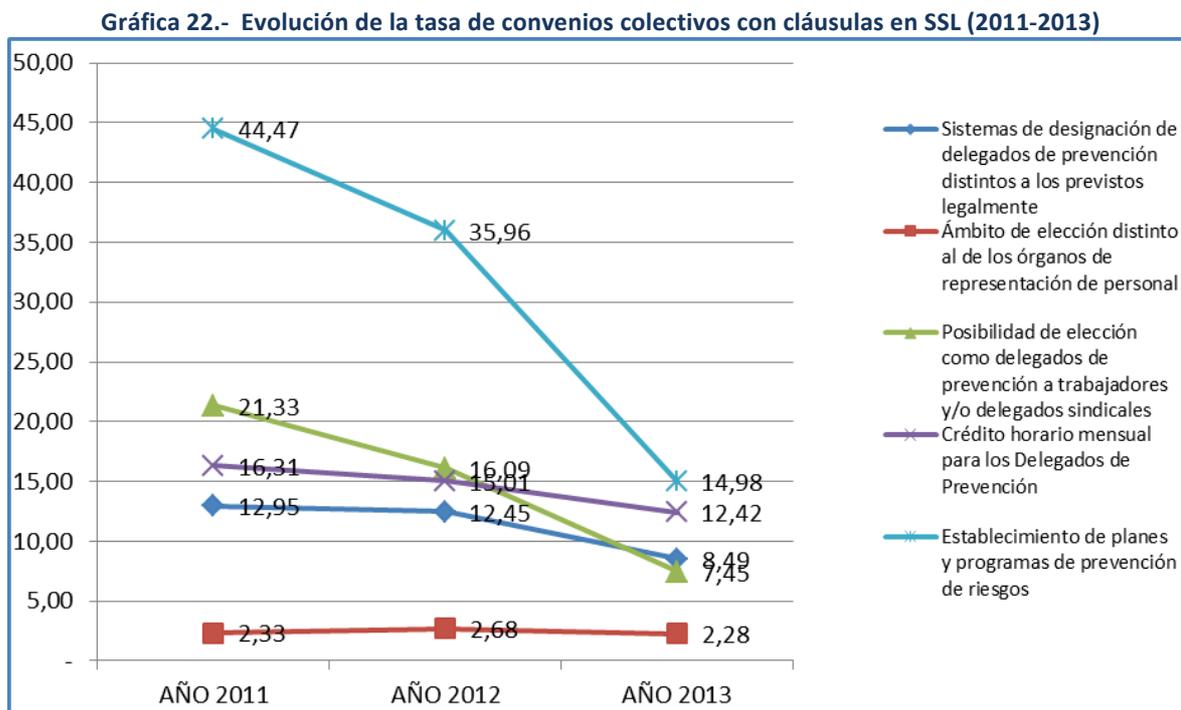
Fuente: MESS (2014). Elaboración Propia

En los últimos años, la crisis económica está demostrando también aquí sus efectos negativos, en la medida en que se disminuyen los convenios que incluyen cláusulas en materia de SSL (*gráfica 22*)

Las cláusulas a analizar hacen referencia al crédito horario de los delegados de prevención, la formación de los mismos y de los trabajadores en la materia, las regulaciones y nuevos mecanismos de representación especializada y por último aquellos aspectos que vienen a fortalecer los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en la materia.

En el primer caso, y como ya se ha indicado en un apartado anterior, la disponibilidad de crédito horario por parte de los delegados de prevención para el ejercicio de sus funciones se solapa con la establecida para los representantes unitarios de los trabajadores, con el consiguiente conflicto o reducción del tiempo realmente disponible por lo que la vía convencional abre la posibilidad de ampliar su regulación, como así ocurre en el 12'4% de los convenios de 2013 que otorgan a los delegados de prevención horas de representación específicas en la materia, siguiendo en algunos casos criterios de

proporcionalidad según el número de trabajadores, el número de representantes generales o según la peligrosidad del sector.



Fuente: MESS (2014). Elaboración Propia

En cuanto a la formación en materia de SSL, el artículo 37,2 de la LPRL determina que “...el empresario deberá proporcionar a los Delegados de Prevención los medios y la formación en materia preventiva que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones”, mientras que el 19 de la LPRL, establece que “el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva”.

Analizando ambos preceptos, se deduce que son términos jurídicos indeterminados, puesto que cuando la norma hace alusión a la obligación empresarial de formar a los trabajadores y delegados, lo hace de una forma general y ambigua, utilizando términos como “necesarios” para unos y “suficiente y adecuados” para otros.

Ante esta falta de concreción y por vía convencional se pueden establecer cláusulas que vengán a definir el número de horas y los contenidos de la formación atendiendo a criterios como el tamaño de la empresa o la peligrosidad del sector, definiendo de este modo la formación necesaria para los trabajadores y sus representantes, tal y como se ha acordado en el 11,6% de los convenios suscritos en 2013, proporción importante aunque insuficiente.

Por lo que se refiere a los procedimientos y órganos de participación en materia de SSL, cabe recordar que según el artículo 35.1 de la LPRL, estos son designados por y entre los delegados de personal, por lo que, en principio, en las empresas pequeñas donde no hay representantes no se podrá designar ningún delegado de prevención.

Sin embargo, existen excepciones a la regla general, según se determina en el artículo 35,4 de la LPRL: *“Los convenios colectivos podrán establecer otros sistemas de designación de los delegados de prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación corresponda a los representantes del personal o a los propios trabajadores”*.

Se desprende, pues, de dicho precepto, por un lado, que mediante la negociación colectiva se puede ampliar el número de personas electoras a todos los trabajadores y no solo a los representantes del personal y, por otro, que pueden ser elegidas otras personas como delegados de prevención no siendo necesario para ello que sean únicamente representantes de personal de la empresa (Sala; 2012), lo que permite establecer condiciones más beneficiosas por vía convencional que favorezcan a las empresas de tamaño más reducido, puesto que estas, sin disponer representantes unitarios de los trabajadores podrán celebrar elecciones.

Además de la capacidad de modificar los sistemas de designación y las personas elegibles como delegados de prevención, la disposición adicional Séptima del RD 39/1997 (Reglamento de los Servicios de Prevención), establece que *“...en la negociación colectiva o mediante los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores podrán establecerse criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, del número de trabajadores designados.”*

De este precepto se deduce, que los umbrales de designación de delegados de prevención y de constitución de comités de seguridad y salud determinados en la LPRL, pueden ser mejorados mediante la negociación colectiva.

Además de poder modificar los umbrales y los sistemas de elección establecidos en la LPRL, ésta va más allá dando gran capacidad de decisión a los agentes sociales puesto que les permite crear, a través de la negociación colectiva, nuevas formas de participación indirecta, ya que en su artículo 35,4 la LPRL se determina que *“las competencias reconocidas en esta Ley a los Delegados de Prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en el propio convenio o en los acuerdos citados.”*

Por tanto, en el ámbito nacional la LPRL permite establecer mecanismos de representación parecidos a los delegados de prevención territoriales mencionados para otros países (recordar el caso de Suecia e Italia), pudiendo de este modo penetrar en las

empresas de menor tamaño y, por tanto, garantizar como se ha visto anteriormente una mejores tasas de participación e integración de los sistemas de prevención.

Por último, se puede afirmar que la LPRL al permitir también la participación de los agentes sociales en aquellas materias reguladas en su capítulo 3º que versan sobre derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores, facilita que a través de la negociación colectiva puedan fortalecerse los derechos de información y consulta y participación en SSL utilizando cláusulas convencionales que mejoren y amplíen el derecho o que desarrollen y concreten los mecanismos para su ejercicio.

En conclusión, se puede afirmar que la intervención de los agentes sociales mediante la negociación colectiva es muy importante, puesto que pueden fortalecer aquellos aspectos que garanticen una participación eficaz de los trabajadores en SSL, suponiendo directamente una mejor integración de los sistemas de prevención e, indirectamente, una reducción de la siniestralidad laboral.

### 5.3.3 NEGOCIACIÓN COLECTIVA, CONDICIONES DE TRABAJO Y SINIESTRALIDAD LABORAL

A través de la negociación colectiva no solo se pueden regular cuestiones relativas a la LPRL, y en concreto a aquellas cláusulas relativas al sistema de participación de los trabajadores en SSL, sino que de manera directa se incide en aspectos relativos a las condiciones de trabajo que afectan a la siniestralidad laboral.

Entendiendo por 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.”* (art. 4,7 LPRL), se puede deducir que aspectos relativos a la organización del tiempo de trabajo y modalidades de contratación entre otros, son comprendidos dentro de este término y por tanto susceptibles de ser regulados mediante negociación colectiva.

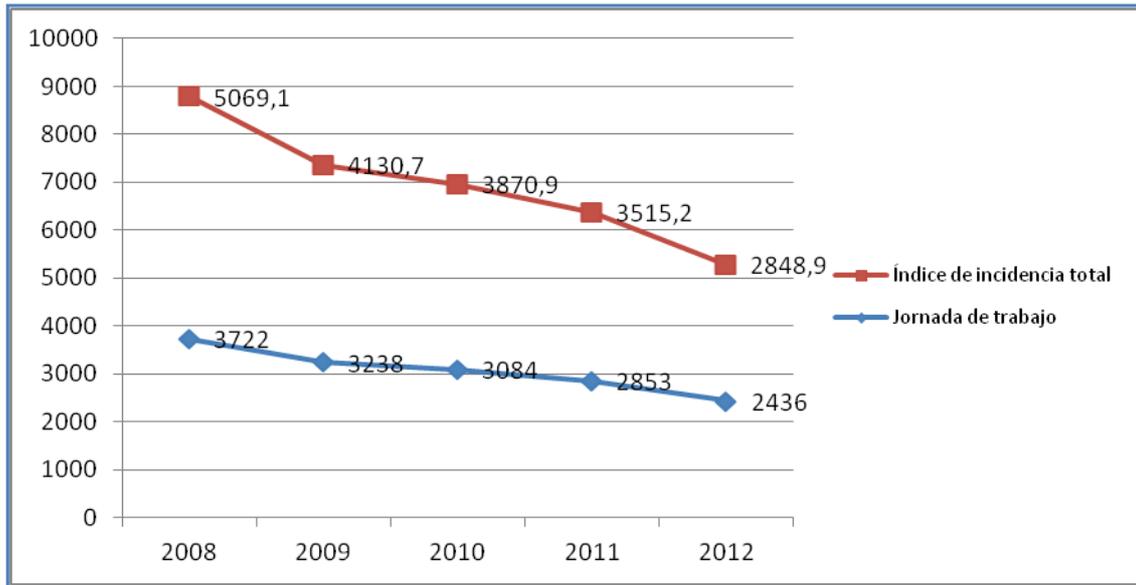
Estudios realizados con anterioridad, han demostrado las relaciones existentes entre ambos factores y la siniestralidad laboral, ya que pusieron de manifiesto que:

*“Existe una relación entre los diferentes tipos de accidentes y la temporalidad, la contratación mediante empresas de trabajo temporal, la existencia de turnos de trabajo, la antigüedad de la empresa y el sistema de prevención”.* (García y Montuenga, 2004: 01).

*“Si bien la actividad económica constituye el principal «factor» determinante en la forma de accidentarse, el tipo de relación contractual tiene un efecto importante.”* (Layana, et al., 2003: 120).

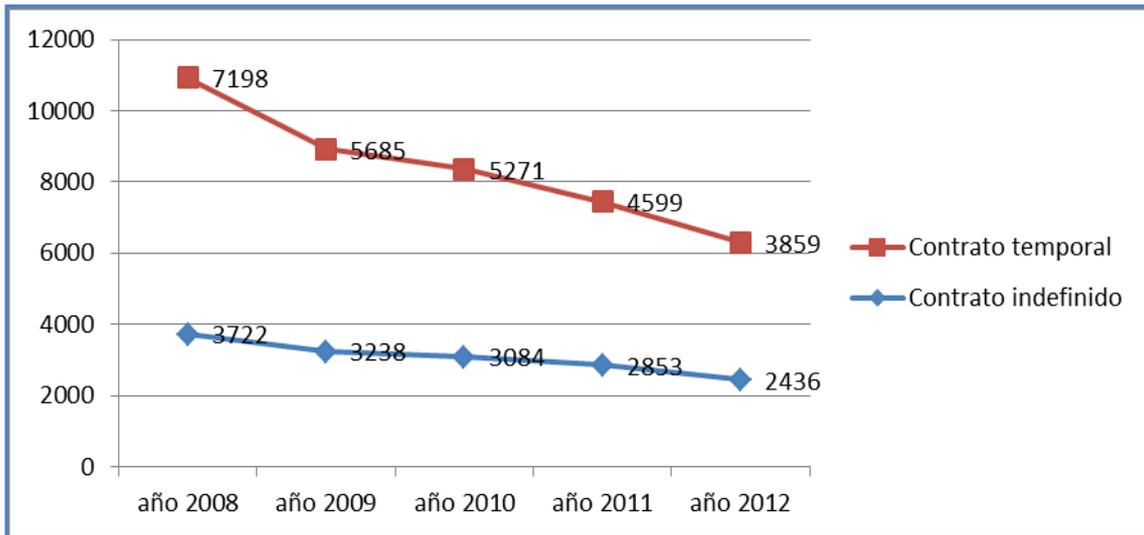
Con objeto de corroborar dichas afirmaciones y demostrar la importancia que tiene la negociación colectiva en la regulación de las condiciones de trabajo, en las *gráficas 23 y 24* presentamos la información más reciente aportada por el Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, que muestran la evolución para los años 2008 a 2012 del índice de incidencia de la siniestralidad laboral y la jornada de trabajo media anual y el tipo de contrato respectivamente.

**Gráfica 23.- Evolución de la siniestralidad y jornada de trabajo media anual.**



Fuente: OECT, 2014. Elaboración propia.

Se observa cómo existe una correlación directa entre la siniestralidad laboral y la jornada de trabajo, reforzando los resultados obtenidos en los estudios anteriormente citados, ya que la jornada laboral afecta directamente a la fatiga de los trabajadores y a su vez a la siniestralidad laboral.



**Gráfica 24.- Evolución de la siniestralidad y tipo de contrato**

Fuente: OECT, 2014. Elaboración propia.

De los datos presentados, se deduce la existencia de una mayor siniestralidad laboral en los contratos temporales que en los indefinidos, aunque estas diferencias se han reducido en los últimos años.

En este sentido, se puede deducir, que factores como la experiencia de los trabajadores, la formación e información que disponen están condicionados por el tiempo que llevan realizando las funciones de un puesto de trabajo determinado, y este su vez por el tipo de contrato laboral, ya que los de carácter indefinidos se vinculan a largos periodos de tiempo, mientras que los de duración determinada a otros mucho más reducidos.

En conclusión, se puede afirmar que la negociación colectiva influye directamente en el establecimiento de condiciones de trabajo que a su vez afectan a las posibilidades de tener una contingencia profesional, lo que hace especialmente relevante la mejora continua de dichas condiciones a través del dialogo social.

## 6 CONCLUSIONES

---

Conforme a los dos objetivos generales planteados al inicio de la investigación, se estableció en primer lugar, la identificación de la relación existente entre la participación colectiva de los trabajadores en materia de SSL con la siniestralidad laboral desde una perspectiva cuantitativa, analizando posteriormente los sistemas de participación de los trabajadores en la esfera privada a nivel europeo y nacional respectivamente.

Antes de realizar el estudio de la relación entre dichos factores, ha sido necesario identificar las tasas de participación indirecta, colectiva y representativa que permita posteriormente relacionarlos con los indicadores de siniestralidad laboral.

Para ello, se ha realizado un análisis comparativo de los mecanismos utilizados por los países miembros de la Unión Europea para configurar el sistema de participación de los trabajadores en la materia, siendo obligatorio tras la aprobación de la Directiva Marco.

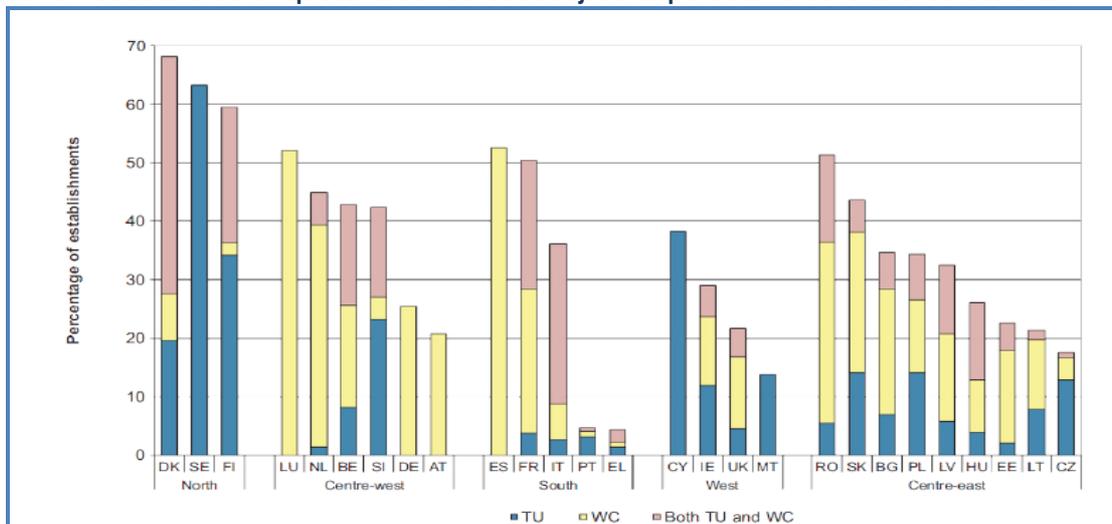
Dicho estudio, ha demostrado que los distintos niveles de participación colectiva, no vienen dados por el sistema de representación tradicional, es decir, por la adopción de un canal único, doble o mixto de representación, ni tampoco por el correspondiente al sistema especial (delegados de prevención, comité de seguridad y salud o ambos), sino más bien, por tres factores moduladores fundamentales:

1. La fortaleza sindical, debido a que los sistemas de relaciones laborales que presentan una mayor tasa de afiliación sindical, canalizan su fortaleza hacia los sistemas de SSL con una mayor participación de los trabajadores, siendo su máxima expresión los países del área escandinava (*gráfica 25*), seguidos de los centroeuropeos en menor medida.
2. La cultura preventiva existente en cada país, puesto que los de una mayor tradición industrial han estado expuesto a mayores riesgos para la salud y presentan una mayor concienciación y una participación elevada, siendo el Reino Unido el ejemplo más notorio.
3. El tamaño de la empresa es el último factor modulador, ya que tanto en el análisis interno como el supranacional, han demostrado una correlación inversa entre el número de trabajadores en la empresa y el nivel de participación.

Otro hallazgo importante, es la diferencia existente en el nivel de participación en Europa entre la representación tradicional (delegado de personal, sindical y comité de empresa) y la especial, puesto que, los primeros presentan una tasa del 41% mientras que los segundos la elevan hasta 67%, dejando claro que la creación de las figuras de los delegados de prevención y comités de seguridad y salud por la Directiva Marco, han hecho

posible que el paraguas de la cobertura de la participación colectiva se amplíe considerablemente.

**Gráfica 25.- Cobertura de la representación de los trabajadores por sistema de relaciones laborales.**



Fuente: Beneyto (2014)

Por lo que refiere a la tasa de participación por sector de actividad, hemos considerado que a nivel europeo no existen diferencias importantes, justificándose estas por las variaciones presentadas en el tamaño medio de las empresas en cada sector. No obstante, del análisis nacional realizado en mayor profundidad, se desprende que las ramas de actividad que presentan mayor peligrosidad tienen un ligero porcentaje mayor de participación.

Tras la identificación de los niveles de participación indirectos y colectivos se ha procedido, finalmente, a la investigación de su relación con las tasas siniestralidad laboral, confirmando de manera parcial los estudios anteriores realizados en la materia, constatando la existencia de una correlación inversa, débil e indirecta entre ambos factores.

Se considera inversa, puesto que a mayor participación de los trabajadores menor será la tasa de siniestralidad, aunque esta es débil, ya que los resultados europeos han demostrado que los países con mayor tasa de participación no siempre son los que presentan menor número de accidentes o enfermedades profesionales, corroborándolo también con datos nacionales, según los cuales las empresas de menos de 10 trabajadores son la que presentan menor tasa de participación y de incidencia, sin embargo, en la medida que aumenta el volumen de plantilla el primer factor aumenta y el segundo se reduce, por lo que se demuestra una correlación inversa pero débil.

Estos resultados demuestran que la participación de los trabajadores en SSL es un factor influyente en las contingencias profesionales, si bien no el único, puesto que existen

multitud de causas, de ahí que la correlación sea indirecta, puesto que la participación de los trabajadores en el sistema de gestión de la prevención en la empresa y los accidentes vienen derivados precisamente por estos fallos de gestión.

Abordados los aspectos cuantitativos, en el estudio cualitativo del informe y se ha realizado una revisión bibliográfica de los principales autores que han estudiado los determinantes de una participación de los trabajadores eficaz en la gestión de la SSL en la empresa, de entre las que cabe destacar la existencia de una normativa nacional en SSL que promueva y facilite su aplicabilidad, el compromiso de los empleadores y el nivel de cooperación de los trabajadores en la materia.

Los otros dos factores identificados como determinantes para un ejercicio eficaz de las labores de participación en la materia, han sido la disponibilidad de formación en SSL y el tiempo disponible para la realización de las funciones de representación específica que le son propias.

En la comprobación de los niveles reales de formación de los delegados de prevención, se ha concluido que en ambos ámbitos (europeo y nacional) y en términos generales la práctica totalidad de representantes disponen de formación, aunque hay un déficit en materias relacionadas con riesgos nuevos y emergentes, tales como los de tipo ergonómico y psicosocial.

Respecto a la disposición de tiempo para la representación, se ha constatado que a nivel nacional, la LPRL no otorga horas adicionales para las labores específicas en materia preventiva a los delegados de prevención, dificultando por tanto el ejercicio de sus funciones y dejando únicamente la vía convencional para su dotación.

Identificados los determinantes de una gestión eficaz y su implantación real, el estudio se ha centrado en el segundo gran objetivo del proyecto que era demostrar como la participación de los trabajadores en la SSL en la empresa a través de sus representantes produce una mejora en la gestión de la prevención de riesgos. Para ello se han aportado y analizado los datos disponibles, extrayendo como conclusión que la participación indirecta de los trabajadores a través de sus representantes en la gestión de la prevención es mucho mayor que la ejercida directamente por parte de los trabajadores.

Del análisis cualitativo realizado se puede concluir que en las relaciones laborales, en términos generales, el empleador ostenta una posición de poder respecto a los trabajadores y sólo a través de mecanismos colectivos de representación se pueden equilibrar dichas relaciones asimétricas de poder, dándose esta situación también en materia de participación de los trabajadores en SSL, lo que refuerza el importante papel

que tiene la participación indirecta y colectiva en la gestión eficaz de la prevención de riesgos.

De entre las empresas que mayores dificultades presentan para participar activamente, se encuentran sobre todo las más pequeñas, en concreto, los centros de trabajo que cuentan con menos de 6 trabajadores, presentándose como posible solución la modificación de las normativas nacionales para que anulen los umbrales de representación, sin embargo, ante el poco poder de influencia de los trabajadores en las pequeñas empresas se ha considerado que la solución que mayor garantías de eficacia ofrece, es la utilización de mecanismos similares a los delegados de prevención territoriales utilizados en Suecia e Italia, puesto que los resultados obtenidos en ambos países son altamente satisfactorios.

Además del importante papel que ejercen los representantes de los trabajadores en la esfera privada, se ha podido demostrar cómo mediante la participación institucional en la esfera pública a través de la intervención de los agentes sociales en el establecimiento de estrategias y políticas comunitarias y nacionales en la materia, se ha logrado reducir la siniestralidad laboral, siendo la participación de los interlocutores sociales uno de los factores más decisivos.

Por último, se ha demostrado cómo los interlocutores sociales en el ámbito nacional, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, mediante la negociación colectiva, pueden mejorar considerablemente los niveles de participación y las garantías de un ejercicio eficaz de sus funciones, puesto que la LPRL, tiene un alto nivel de contenido dispositivo, posibilitando incluso crear nuevas formas de representación especializada en SSL no contempladas en la norma, ampliando los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores, las horas de representación, la forma de elección y los formación recibida.

Asimismo, se han confirmado estudios anteriores respecto a que la negociación colectiva regula aspectos no relacionados directamente con la participación de los trabajadores en la materia, pero afecta a las condiciones de trabajo (jornada laboral y el tipo de contrato), y por consiguiente a la siniestralidad laboral, dejando claro el doble papel que ejercen en la materia, cuya consolidación y desarrollo exige la negociación de una nueva estrategia comunitaria en SSL que se vincule a la Estrategia Europea 2020 y que demuestre que los indicadores sociales en esta materia no entran en conflicto con los productivos y económicos, más bien lo contrario, siendo necesario para ello seguir realizando acciones para la concienciación, divulgación y consecución de una cultura preventiva más sólida y reforzar la participación en la misma de los agentes sociales.

## 7 BIBLIOGRAFÍA

---

- Agra Viforcós, B. (2005). Participación y representación de los trabajadores en prevención de riesgos laborales. Especial referencia a las previsiones al respecto contenidas en los convenios colectivos en Castilla y León. *Revista de investigación económico y social de Castilla y León*, 13-109. Consultado el 27 de Febrero de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/>
- Alfonso Mellado, C. L., Salcedo Beltrán, C., y Rosat Aced, I. (2010). *Prevención de riesgos laborales : instrumentos de aplicación*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Beneyto Calatayud, P. (2012). *Reivindicación del sindicalismo*. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- Beneyto Calatayud, P. (2014). *La representación de los trabajadores en la Unión Europea y España*. Madrid: Fundación 1º de Mayo.
- Bestratén Belloví, M., Pérez Guerrero, A., Rodríguez Planes, D., Tamborero del Pino, J., Torrado del Rey, S., & Turmo Sierra, E. (2006). *Seguridad en el trabajo*. Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo.
- Camas Roda, F. (2003). *La normativa internacional y comunitaria de seguridad y salud en el trabajo*. Valencia: Tirant lo blanch.
- CEOE. (2013). *Estudio del Impacto de la estrategia española de seguridad y salud en el trabajo 2007-2012 en la comunidad empresarial*. Consultado el 3 de Mayo de 2014, de [http://prl.ceoe.es/es\\_\\_acciones.html?cat\\_id=496&](http://prl.ceoe.es/es__acciones.html?cat_id=496&)
- DIRCE. (2009). *Informe de movimientos*. Consultado el febrero de 18 de 2014, de <http://www.ine.es/>
- ESSENER. (2010). *European Survey of Enterprises on New and Emerging Risks*. Consultado el 22 de Febrero de 2014, de <https://osha.europa.eu/en/esener-enterprise-survey/enterprise-survey-esener>
- ETUC-CES. (2013). *Salud, seguridad y prevención de riesgos: hacia una mejor información, consulta y participación en la empresa*. Consultado el 25 de Marzo de 2014, de <http://www.etuc.org/>
- EU-OSHA. (2007). *Community strategy on health and safety at work 2007-2012*. Recuperado el 2 de Mayo de 2014, de <https://osha.europa.eu/es/legislation>

- EU-OSHA. (2013). *Analysis of the determinants of workplace occupational safety and health practice in a selection of EU member States*. Consultado el 22 de Marzo de 2014, de <https://osha.europa.eu/es/front-page>
- EU-OSHA. (2013). *Evaluation of the strategy on safety and health at work 2007-2012*. Consultado el 2 de Mayo de 2014, de <https://osha.europa.eu/en/eustrategy>
- EUROSTAT. (2010). *Your key to European statistics*. Consultado el 24 de marzo de 2014, de <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>
- EUROPA PRESS. (2014). *Sindicatos critican que la estrategia europea de seguridad laboral "está en el limbo y no hay intención de impulsarla"*. Consultado el 2 de Mayo de 2014, de <http://www.europapress.es/>
- EWCO. (2010). *Health and safety at work in SMEs: Strategies for employee information and consultation*. Consultado el 26 de Marzo de 2014 de [www.eurofound.europa.eu/](http://www.eurofound.europa.eu/)
- Fulton, L. (2013). *Health and Safety Representation in Europe*. Consultado el 25 de Febrero de 2014, de <http://www.worker-participation.eu/>
- García Miguélez, M. P. (2009). La participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales. *Pecunia*, (8) 121-147. Consultado el 27 de Febrero de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/>
- García, I., & Montuenga, V. (2004). *Determinantes de la siniestralidad laboral en España*. Zaragoza: Fundación Economía Aragonesa. Consultado el 18 de Mayo de 2014, de <http://www.unirioja.es/>
- Igartua Miró, M. T. (2011). *Sistema de prevención de riesgos laborales*. Madrid: Tecnos.
- INSHT. (2007). *Estrategia española para la seguridad y salud en el trabajo 2007-2012*. Consultado el 5 de Mayo de 2014, de <http://www.insht.es>
- INSHT. (2009). *Anuario de Estadísticas Laborales y Asuntos Sociales* . Consultado el 18 de Febrero de 2014, de <http://www.oect.es/>
- INSHT. (2009). *Encuesta nacional de gestión de la seguridad y salud en las empresas*. Consultado el 17 de febrero de 2014, de <http://www.oect.es/>
- INSHT. (2009). *Informe anual de accidentes de trabajo en España*. Consultado el 18 de febrero de 2014, de <http://www.oect.es/>
- ISTAS. (2014). *Negociación colectiva y salud laboral*. Consultado el 25 de Abril de 2014, de <http://www.istas.net>

- Layana, E., Abascal, E., Artieda, L., García, L., Mallor, F., & Santos, J. (2013). Determinantes de la accidentabilidad laboral: condiciones versus relaciones de trabajo. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 120-124. Consultado el 24 de Mayo de 2014, de <http://www.scsmt.cat/>
- LEXENOVA. (2014). *Organos públicos relacionados con la prevención*. Consultado el 1 de Mayo de 2014, de <http://www.lexnova.es/>
- López Gandia, J., & Blasco Lahoz, J. F. (2011). *Curso de prevención de riesgos laborales*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Meléndez Morillo Velarde, L. (2004). Obligaciones de seguridad y salud y negociación colectiva. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (53) 121-148. Consultado el 12 de Mayo de 2014, de <http://www.empleo.gob.es/>
- Menéndez, M., Benach, J., & Vogel, L. (2008). El impacto de los delegados de prevención en la salud laboral el proyecto EPSARE. *Archivos de Preveención de Riesgos Laborales*, (11) 5-7. Consultado el 14 de Marzo de 2014, de <http://www.scsmt.cat/>
- MESS. (2014). *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo*. Consultado el 3 de Junio de 2014, de <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/CCT13DicAv/index.htm>
- Olof Wiklund, H. (2011). Sweden: Regional safety representatives, a model that is unique in Europe. *HesaMag*, 1-4. Consultado el 14 de Marzo de 2014, de <http://www.etui.org/>
- Quirós Hidalgo, J. G. (2009). Derechos de información y consulta en materia de prevención de riesgos laborales. *Revista universitaria de ciencias del trabajo*, 137-154. Consultado el 27 de Febrero de 2014, de <http://dialnet.unirioja.es/>
- Sala Franco, T. (2012). *Derecho de la prevención de resgos laborales*. Valencia: Tirant lo blanch.
- Shearn, P. (2004). *Workforce Participation in the Management of Occupational Health & Safety*. Consultado el 20 de Marzo de 2014, de <http://www.hse.gov.uk/>
- Trebilcock, A. (2001). *Relaciones laborales y gestion de recursos humanos*. Consultado el 14 de Febrero de 2014, de <http://www.insht.es/>
- Walters, D. (2006). *The role of worker representation and consultation in managing health and safety in the construction industry*. Consultado el 20 de Marzo de 2014, de [www.ilo.org](http://www.ilo.org)

Walters, D., Nichols, T., Connor, J., Tasiran, A., & Cam, T. (2005). *The role and effectiveness of safety representatives*. Consultado el 14 de Marzo de 2014, de <http://www.hse.gov.uk/>

## **NORMATIVA UTILIZADA**

- Convenio nº 155, sobre Seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo (instrumento de Ratificación de 26 de julio de 1985, B.O.E. de 11 de noviembre de 1985).
- Directiva 83/477/CEE del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco). DO L 183 de 29.06.1989.
- Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (B.O.E de 8 de agosto de 1985).
- Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (B.O.E. de 10 de noviembre de 1995).
- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (B.O.E. de 31 de enero de 1997), modificado por el Real Decreto, 604/2006, de 19 de mayo (B.O.E. de 29 de mayo de 2006).
- Real Decreto 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (B.O.E de 29 de marzo de 1995).