

BORRADOR

**ESTRATEGIA ESPAÑOLA
DE
SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO
(2007-2011)**

20 DE OCTUBRE DE 2006

ÍNDICE

I. INTRODUCCIÓN.....	2
II. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA.....	5
III. OBJETIVOS GENERALES	7
IV. OBJETIVOS OPERATIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN	8
A) RELATIVOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA.....	8
Objetivo 1: Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas	8
Objetivo 2: Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en el mercado de la prevención (servicios de prevención, auditoras y entidades formativas)	12
Objetivo 3: Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo	15
B) RELATIVOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	19
Objetivo 4: Desarrollar y consolidar la cultura de la prevención en la sociedad española.....	19
Objetivo 5: Perfeccionar los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo	22
Objetivo 6: Potenciar la formación en materia de prevención de riesgos laborales.....	24
Objetivo 7: Reforzar las instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales	26
Objetivo 8: Mejorar la coordinación institucional en materia de prevención de riesgos laborales	29
V. INSTRUMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO	31
VI. PERÍODO DE VIGENCIA.....	31

I. INTRODUCCIÓN

Antecedentes

Dando cumplimiento al mandato a los poderes públicos de velar por la seguridad e higiene en el trabajo incluido en el artículo 40.2 de la Constitución, la seguridad y salud en el trabajo viene siendo objeto de una actuación continua por parte del Estado y las Comunidades Autónomas, así como, en sus respectivos ámbitos de responsabilidad, por parte de las organizaciones empresariales y los sindicatos y de las entidades dedicadas profesionalmente a la prevención de riesgos laborales. Esta actuación ha sido especialmente intensa, si cabe, desde la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

Los derechos fundamentales implicados en la prevención de riesgos laborales, que son, no se olvide, el derecho a la vida, el derecho a la integridad física y el derecho a la salud, determinan que las actuaciones dirigidas a mejorar la seguridad y la salud en el trabajo constituyan un objetivo político de primer orden. Por ello, el Presidente del Gobierno asumió en su discurso de investidura en abril de 2004 el compromiso de luchar contra la siniestralidad, elaborando un plan específico que sería presentado a los interlocutores sociales.

En la reunión de la mesa de diálogo social en materia de prevención de riesgos laborales del 22 de febrero de 2005, el Gobierno, CEOE, CEPYME, UGT y Comisiones Obreras acordaron impulsar la elaboración de una estrategia española de seguridad y salud en el trabajo. Este objetivo fue rápidamente compartido por las Comunidades Autónomas en el marco los mecanismos permanentes de coordinación y colaboración en materia de prevención de riesgos laborales que existen entre el Gobierno y las Comunidades Autónomas.

La iniciativa de elaborar una estrategia española de seguridad y salud en el trabajo fue refrendada políticamente por el Consejo de Ministros el 22 de abril de 2005, cuando el Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales presentó un “Plan de actuación para la mejora de la seguridad y la salud en el trabajo y la reducción de los accidentes laborales” dentro del que figuraba el documento denominado “Hacia una Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo”.

Desde entonces hasta ahora, el Gobierno, con el consenso de los interlocutores sociales, ha adoptado diversas medidas orientadas ya por los objetivos de la Estrategia, como son la segregación de las actividades preventivas de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales respecto de las actividades desarrolladas por éstas como servicios de prevención ajenos, la reforma del Reglamento de los Servicios de Prevención para favorecer la integración de la prevención de riesgos laborales en las empresas, el aumento de los recursos destinados al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales y a la formación en materia preventiva.

Culminados en la primavera de 2006 con sendos acuerdos de Gobierno e interlocutores sociales los procesos de diálogo social sobre mercado de trabajo y Seguridad Social, en los que se incluyen igualmente medidas que inciden positivamente en la seguridad y salud en el trabajo, tomando como base el documento que fue al Consejo de Ministros el 22 de abril de 2005, y teniendo bien presentes las aportaciones realizadas por organizaciones empresariales y sindicatos en las reuniones de la mesa de diálogo social sobre

prevención de riesgos laborales entre noviembre de 2005 y enero de 2006, el Gobierno da cumplimiento a su compromiso de presentar un Borrador de Estrategia para su negociación con los interlocutores sociales.

Por supuesto, el Gobierno apuesta una vez más por concluir este proceso de diálogo con un nuevo acuerdo tripartito, de manera que lo que haya de ser la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo responda al consenso de Gobierno, organizaciones empresariales y sindicatos.

Qué es la Estrategia

La Estrategia constituye el **instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, medio y largo plazo, pues abarca el periodo 2007-2011.**

A partir del diagnóstico sobre la situación actual de la prevención de riesgos laborales, la Estrategia identifica los objetivos que deben alcanzarse a lo largo de este periodo que ahora se inicia. Para ello, se apuntan las líneas de actuación que habrán de desarrollarse en los próximos años por todas las partes implicadas.

Con ello, la Estrategia pretende **dotar de coherencia y racionalidad las actuaciones en materia de seguridad y salud en el trabajo desarrolladas por todas los actores relevantes en la prevención de riesgos laborales.** Precisamente en ello consiste su máxima novedad y su valor añadido. Frente a iniciativas anteriores, que no tuvieron ese carácter tan integral y se centraron sobre todo en el corto plazo, esta Estrategia, sobre la base del consenso de todas las partes implicadas, pretende diseñar el marco común y compartido de las acciones en materia de prevención de riesgos laborales a desarrollar en el futuro por el Gobierno, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales. Ello debe servir para aunar esfuerzos y conseguir los objetivos pretendidos.

Por qué una Estrategia

La necesidad de elaborar una Estrategia española de seguridad y salud en el trabajo responde, al menos, a tres exigencias.

En primer lugar, y ante todo, se trata de una **exigencia social.** Los índices de siniestralidad laboral siguen situados en España en unos niveles absolutamente inaceptables. Urge que los poderes públicos y el resto de actores implicados en la prevención de riesgos laborales aúnen sus esfuerzos, los redoblen, si cabe, para aproximar, a corto y medio plazo, nuestros índices a los de la Unión Europea. Ni el Gobierno, ni las Comunidades Autónomas, ni las organizaciones empresariales, ni los sindicatos, ni las empresas, ni los trabajadores, ni los profesionales de la prevención deben ser insensibles hacia el sentir actual de nuestra sociedad: no es aceptable que el trabajo pueda tener consecuencias insanas e inseguras, cuando no mortales.

En segundo lugar, se trata de una exigencia de **política interna.** Cumplidos los diez años de la aprobación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, la ocasión es propicia para hacer balance, profundizar en los aciertos y corregir errores, tanto más cuando todos los actores coinciden en la necesidad de adoptar medidas audaces a partir de un enfoque renovado, que nos permitan conseguir objetivos cuantificables y ciertos de reducción de la siniestralidad laboral.

En tercer y último lugar, la Estrategia española ha de servir para **articular** de manera adecuada y respetuosa con la distribución constitucional de competencias, la **Estrategia Europea** de Seguridad y Salud en el Trabajo 2002-2006 (y la futura Estrategia europea para el periodo 2007-2012) y la diversidad de **iniciativas** en materia de prevención de riesgos laborales desarrolladas desde la **Administración General del Estado** y las iniciativas que con variadas denominaciones (planes de acción, planes directores, planes autonómicos, planes de choque) han puesto en marcha las **Comunidades Autónomas**.

Para qué una Estrategia

A diferencia de lo sucedido en otras etapas, más centradas en construir el marco institucional y normativo derivado de la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la presente Estrategia se orienta a **conseguir dos objetivos generales**: por una lado, **reducir** de manera constante y significativa **la siniestralidad laboral** y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea; de otro, **mejorar** de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

Siendo importantes esos objetivos, la Estrategia debe servir para **movilizar a la sociedad española** y hacerla aún más sensible y comprometida con la prevención de riesgos laborales. La sociedad no puede permanecer impasible ante las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades profesionales que se producen cada día en nuestro país.

La Estrategia aspira, en fin, a **transformar los valores, las actitudes y los comportamientos** de todos los sujetos implicados en la prevención de riesgos laborales (el Gobierno, las Comunidades Autónomas, las organizaciones empresariales, los sindicatos, las empresas, los trabajadores, las entidades dedicadas a la prevención), en suma, de toda la sociedad, en relación con la prevención de riesgos laborales. Las muertes en el trabajo, los accidentes laborales, las enfermedades profesionales no son, no deben ser, tolerables. Los riesgos en el trabajo se pueden evitar o, cuando menos, controlar.

La Estrategia quiere inaugurar una **nueva forma de actuar**. Todos los implicados han de ponerse de acuerdo en cuales son los problemas más graves que tiene la seguridad y la salud en el trabajo en España y proponen las medidas necesarias para su solución, medidas que deberán aplicarse desde ahora hasta 2011.

Comunidades Autónomas

En todos los documentos que han sido objeto de debate en la mesa de diálogo social sobre prevención de riesgos laborales, el Gobierno y los interlocutores sociales han coincidido en resaltar que debe existir la **máxima implicación de las Comunidades Autónomas en la elaboración de la Estrategia**.

Dadas las relevantes competencias de las Comunidades Autónomas en relación con la seguridad y la salud en el trabajo, y teniendo presente que el borrador de Estrategia incluye numerosas medidas cuya ejecución práctica les corresponderá a ellas, tales medidas habrán de ser objeto de negociación y, en su caso, acuerdo, con las Comunidades Autónomas en el marco que se considere más adecuado.

II. DIÁGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA

Aspectos positivos

Cumplidos los diez años de la aprobación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, resulta oportuno hacer balance, aunque sea de forma somera, de lo acontecido en este periodo.

La prevención de riesgos laborales ha experimentado en los últimos diez años un auge desconocido en nuestro país. En este periodo ha pasado de disciplina desconocida y reservada a especialistas a consolidarse como un aspecto fundamental de las relaciones laborales. Ello pone de manifiesto que la cultura de la prevención ha empezado a calar en nuestra sociedad, en el sentido de que la prevención es ya una cuestión que es objeto de preocupación social.

En estos años, España se ha dotado de un marco homologable en esta materia a la política común de seguridad y salud en el trabajo de la Unión Europea y a las políticas desarrolladas por sus Estados miembros. Al mismo tiempo, la instalación del nuevo modelo preventivo ha traído consigo la aparición de nuevos sujetos y, en último término, de un sector emergente: el sector de la prevención. Servicios de prevención, entidades formativas, auditores de sistemas de prevención han aparecido como nuevos sujetos en el mercado empresarial.

Asimismo, debe destacarse la implicación con la prevención de riesgos laborales del conjunto de los poderes públicos, tanto de la Administración General del Estado, incluida la labor desarrollada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como de las Comunidades Autónomas, que han puesto en práctica numerosos planes de acción en sus respectivos ámbitos territoriales. Igualmente destacable es el papel desempeñado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Por su parte, las organizaciones empresariales y los sindicatos, las empresas y los trabajadores se han aplicado en este periodo en llevar la letra de la Ley y sus normas de desarrollo al día a día de la actividad productiva.

Aspectos negativos

Sin embargo, **los logros en materia de prevención de riesgos laborales están aún lejos de cumplir las expectativas que generó en su momento la aprobación de la Ley 31/1995.** La intensa actividad desplegada por los poderes públicos y los sujetos privados no se ha visto siempre respaldada por los índices de siniestralidad laboral existentes en España, sustancialmente alejados de los índices existentes en el resto de los países de la Unión Europea. Las inversiones públicas y privadas en la prevención **no se han traducido en una mejora apreciable de la seguridad y la salud de los trabajadores.** Lisa y llanamente, los índices de siniestralidad de nuestro país siguen siendo humanamente intolerables, políticamente inaceptables, e, incluso, económicamente insostenibles.

Como es propio de todo nuevo modelo, la puesta en práctica de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha generado también problemas que responden a diferentes razones, siendo los más destacables los siguientes:

- No se ha generalizado una cultura de la prevención.
- No existe un nivel adecuado de integración de la prevención en la empresa.
- Se ha producido una externalización de las actividades preventivas que no parece responder ni a la letra ni al espíritu de la Directiva “marco” ni de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- La vigilancia de la salud de los trabajadores no ha terminado de alcanzar los objetivos pretendidos.
- La implicación tanto de los empresarios como de los trabajadores y sus representantes en la prevención de riesgos laborales en las empresas no es la deseable.
- La calidad de los servicios prestados por las entidades privadas dedicadas a la prevención de riesgos laborales no siempre es la adecuada.
- Los recursos preventivos, propios o ajenos, son insuficientes en número para desarrollar las actividades preventivas que resultarían necesarias.
- Subsisten importantes carencias formativas, tanto de los profesionales como de los trabajadores.
- Las políticas activas desarrolladas por los poderes públicos (sensibilización, información, investigación, incentivación económica) han sido débiles y dispersas.
- Se ha puesto más énfasis en la aprobación de normas jurídicas sobre seguridad y salud en el trabajo que en el diseño y ejecución de políticas públicas en materia de prevención de riesgos laborales.
- El elevado número y la complejidad de las normas en materia de prevención de riesgos laborales dificultan su cumplimiento, particularmente por las pequeñas y medianas empresas.
- Se produce un cumplimiento más formal y burocrático que real y efectivo de las obligaciones preventivas.
- No ha existido un respaldo fuerte de las instituciones públicas competentes en materia de prevención de riesgos laborales.
- La coordinación de las actuaciones desarrolladas por la diversidad de sujetos públicos y privados implicados en la seguridad y la salud en el trabajo ha sido insuficiente.
- No ha existido una visión global del conjunto de políticas públicas relacionadas, directa o indirectamente, con la prevención de prevención de riesgos laborales.

III. OBJETIVOS GENERALES

De acuerdo con la idea apuntada por la estrategia europea y asumida unánimemente por todos, es hora de fijar objetivos que puedan medirse, que sean ambiciosos y, al propio tiempo, realistas.

En tal sentido, los **objetivos generales** de esta Estrategia son dos:

- Por un lado, conseguir una reducción constante y significativa de la siniestralidad laboral y el acercamiento a los valores medios de la Unión Europea, tanto en lo que se refiere a los accidentes de trabajo como a las enfermedades profesionales.
- Por otro lado, la mejora continua y progresiva de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

No obstante, la Estrategia parte de considerar que para el cumplimiento de esos fines es necesario fijar unos **objetivos operativos** que contemplen las distintas áreas que tienen incidencia en la seguridad y salud de los trabajadores: política educativa, organización de la prevención en la empresa, vigilancia y cumplimiento de la normativa, política de I+D+i, consulta y participación de los trabajadores, etc.

Esos objetivos instrumentales u operativos son ocho, aunque por razones sistemáticas teniendo en cuenta el carácter de sus “actores principales”, se articulan en dos grandes bloques, según el siguiente esquema:

A) La primera recoge los **objetivos marcados para la mejora de los sistemas de prevención en las empresas.**

Esta parte tiene como destinatarios fundamentales a empresarios y trabajadores y a sus organizaciones representativas, pero también al sector de la prevención en general (servicios de prevención, entidades auditoras, entidades formativas).

B) La segunda parte recoge las áreas de actuación desarrolladas por los poderes públicos: se trata, pues, de **establecer objetivos para las políticas públicas** que inciden en la prevención de riesgos laborales, de **coordinar esas políticas** y de **reforzar las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales.**

Este segundo bloque tiene como destinatarios a las instituciones que desarrollan políticas relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo: sobre todo las Administraciones Públicas, pero también los interlocutores sociales.

Cada objetivo comprende las **líneas de actuación** necesarias para alcanzar el fin perseguido. A su vez, cada línea de actuación puede ser comprensiva de varias **acciones o medidas.**

IV. OBJETIVOS OPERATIVOS Y LÍNEAS DE ACTUACIÓN

A. OBJETIVOS RELATIVOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA

OBJETIVO 1: LOGRAR UN MEJOR Y MÁS EFICAZ CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA, CON ESPECIAL ATENCIÓN A LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

Aunque las obligaciones preventivas del empresario, en tanto que basadas en el conocimiento y análisis de los riesgos en el preciso marco de la empresa o el centro de trabajo, pueden calificarse como obligaciones adaptadas a la realidad y tamaño de la empresa, es cierto que la amplitud de la normativa española de seguridad y salud, no sólo en su aspecto técnico sino especialmente en el administrativo o de gestión, puede resultar de complejo cumplimiento especialmente para las pequeñas y medianas empresas.

Por ello, toda empresa, pero en especial las PYMES, han de recibir el apoyo de las instituciones para el cumplimiento de sus obligaciones, sin rebaja de las condiciones mínimas de seguridad y salud, para conseguir eficazmente que el sistema de prevención sea sencillo, cercano al empresario y fácilmente comprensible.

Junto a ello, el mejor cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales aconseja también desarrollar nuevas medidas en el ámbito de la Seguridad Social (nueva tarifa de primas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) o en determinados sectores de actividad (la construcción) y para los trabajadores autónomos, además de proseguir la ejecución de los planes públicos dirigidos a velar por el cumplimiento de la indicada normativa.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

1.1. Para favorecer el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de las **pequeñas y medianas empresas y por las microempresas**, se adoptarán las siguientes medidas, que podrán ser objeto de financiación, en su caso, en el marco de la futura Orden del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales por la que se regulan las actividades preventivas en el ámbito de la Seguridad Social:

- Las **empresas de hasta 50 trabajadores** que no desarrollen actividades del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención podrán realizar **el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de prevención de actividades laborales de forma simplificada**, de manera que sin reducir el nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores actualmente existente, puedan cumplir de manera real y más eficazmente unas obligaciones preventivas más y mejor adaptadas al tamaño de la empresa.

Los documentos indicados **deberán formularse en términos comprensibles y más fácilmente aplicables por el empresario**, ya desarrolle las actividades con recursos propios, ya hubiera concertado las actividades preventivas con un servicio de prevención ajeno.

- El empresario podrá desarrollar **personalmente** la actividad de prevención en empresas de **hasta 15 trabajadores** (respetando el resto de los requisitos actualmente exigibles).
- Estarán **dispensadas de la obligación de auditoría** las empresas de hasta 50 trabajadores que organicen su sistema de prevención con recursos propios (25 si desarrollan actividades del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención), salvo que la autoridad laboral requiera su realización, a la vista de la siniestralidad del sector o de otra información que ponga de manifiesto la peligrosidad de la actividad desarrollada por la empresa o la inadecuación de su sistema de prevención.
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social establecerá, con carácter experimental, un programa de actuación al que puedan acogerse empresas de hasta 50 trabajadores consistente en planificar actuaciones preventivas con el apoyo y asesoramiento de la Inspección. Se **evitará la propuesta de sanciones** para las empresas incluidas en el programa, siempre que se cumpla la planificación establecida, y todo ello sujeto a la consecución de objetivos de mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y a la ausencia de accidentes de trabajo graves o muy graves o enfermedades profesionales.
- Se podrá **sustituir la imposición de sanciones** derivadas de infracciones leves y graves de la normativa de prevención de riesgos laborales por una inversión al menos equivalente en la adopción de medidas referidas a la organización preventiva (designación de trabajadores designados, constitución de un servicio de prevención propio, realización por el empresario de cursos de capacitación y formación en prevención de riesgos laborales) o que repercutan directamente en una mejora de las condiciones de seguridad y salud existentes en la empresa (inversión en medidas preventivas o de protección, inversión en equipos seguros).
- Se creará una “**red de informadores**”, que favorezca la difusión y el conocimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales entre las PYME. Dichos informadores podrán ser de carácter público o de carácter privado (incluidos los delegados sectoriales en materia de prevención de riesgos laborales creados por acuerdos tripartitos o en el marco de la negociación colectiva, según lo señalado en el epígrafe 3.1). La Inspección de Trabajo y los técnicos habilitados por las Comunidades Autónomas desempeñarán un papel activo en este sentido mediante el desarrollo de campañas de información y de actuaciones basadas de manera preferente en el requerimiento.
- En las empresas de hasta 50 trabajadores se estudiará la viabilidad de reconocer legalmente la posibilidad de subcontratación con **profesionales especializados** ajenos a la empresa de determinadas y concretas actividades preventivas, tales como el asesoramiento y apoyo para diseñar e implantar el plan de prevención de riesgos laborales, para realizar los estudios previos a la evaluación inicial de riesgos y para la protección y prevención a que se refiere el artículo 30.1 LPRL.

Para la realización de estas actividades, los profesionales especializados deberían poseer, con carácter general, la formación exigida para el desempeño de funciones de nivel superior por el Reglamento de los Servicios de Prevención. Debería

precisarse legalmente el régimen de acreditación y de responsabilidades de estos profesionales.

- Se elaborará una Guía del INSHT referida específicamente a la aplicación de la normativa de prevención por parte de las pequeñas y medianas empresas y por las microempresas. Además, todas las **Guías del INSHT** sobre la normativa de prevención deberán tener un capítulo específico sobre su aplicación por las PYME.
- En todas las futuras normas sobre prevención de riesgos laborales deberá existir un **informe de impacto sobre las PYME** y, en su caso, se incluirán medidas diferenciadas para las PYME.
- Se apoyará por parte del Gobierno español el proceso de **simplificación de las directivas** de la Unión Europea sobre seguridad y salud en el trabajo anunciado por la Comisión Europea.

1.2. Una vez aprobada la Ley reguladora de la **subcontratación en el sector de la construcción**, con objeto de mejorar las condiciones de trabajo del sector, en general, y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores del mismo, en particular, se procederá a su desarrollo reglamentario, en materias tales como el Registro de Empresas Acreditadas, Libro de Subcontratación y formación específica en materia de prevención de riesgos laborales de los trabajadores del sector de la construcción.

1.3. Se implantará una **nueva tarifa de primas** para la cotización a la Seguridad Social por las contingencias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, que adecue la actualmente vigente -que data de más de 26 años- a la realidad productiva actual, simplifique la “tarificación” y la gestión y ponga en relación más directa la prima a abonar con el riesgo correspondiente a la actividad realizada.

Para favorecer el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, se adoptarán medidas destinadas a premiar a aquellas empresas que destaquen por sus inversiones en prevención de riesgos laborales o en las que se constate una evolución favorable de la siniestralidad laboral durante un determinado periodo de tiempo. Estas medidas, previa la realización de los estudios y análisis de su viabilidad jurídica y presupuestaria, podrán consistir en ayudas directas, incentivos fiscales, reducción de la cotización por las contingencias de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales o, en igualdad de condiciones objetivas, preferencias en la adjudicación de contratos o en la concesión de subvenciones o ayudas públicas.

1.4. Las Comunidades Autónomas continuarán estableciendo **programas específicos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales** dirigidos, prioritariamente, a las empresas o actividades con más altos índices de siniestralidad laboral.

Estado y Comunidades Autónomas colaborarán para que se realicen también programas dirigidos al control y vigilancia del cumplimiento en empresas de ámbito supra-autonómico. En particular, se impulsará y llevará a cabo el Plan de acciones prioritarias para la reducción de la siniestralidad, de conformidad con los criterios adoptados unánimemente en el seno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. En el diseño de las campañas se prestará una especial atención a las tareas de coordinación por partes de empresas contratistas y subcontratistas.

Se dará cumplimiento al mandato contenido en el artículo 40.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social de hacer públicas, en la forma que se determine reglamentariamente, las sanciones impuestas por infracciones muy graves.

1.5. Se adoptarán las medidas necesarias (normativas, de promoción, asesoramiento, formación y control) para garantizar la efectividad del **derecho de los trabajadores autónomos a una protección adecuada de su seguridad y salud en el trabajo**, desarrollando lo establecido en esta materia en la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo que se está tramitando en la actualidad y conforme a la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos.

1.6.¹ Bajo la dirección del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio se pondrá en marcha un **Plan Renove de equipos de trabajo obsoletos**.

Asimismo, se reforzará la coordinación entre las Administraciones Públicas competentes en materia laboral y de industria, de manera que se mejore la integración de la prevención de riesgos laborales en las reglamentaciones técnicas de los equipos de trabajo y de las instalaciones.

1.7. A partir de los datos obtenidos por los sistemas de información e investigación, y con vistas a lograr un mayor y mejor cumplimiento, se procederá, previo estudio por Grupos de Trabajo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, a la **adaptación permanente del modelo de prevención** a los cambios que se produzcan en el mercado de trabajo y a la realidad de sectores y colectivos de especial riesgo (temporales, inmigrantes, subcontratas, agricultura, pesca, etc.), no necesaria ni exclusivamente a través de modificaciones normativas.

En esta misma línea, se creará un Grupo de Trabajo en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud con objeto de **revisar las prohibiciones impuestas a las empresas de trabajo temporal** respecto de las actividades calificadas reglamentariamente como peligrosas.

¹ Este aspecto deberá acordarse con el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

OBJETIVO 2: MEJORAR LA EFICACIA Y LA CALIDAD DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN, PONIENDO UN ESPECIAL ÉNFASIS EN EL MERCADO DE LA PREVENCIÓN (SERVICIOS DE PREVENCIÓN, AUDITORAS Y ENTIDADES FORMATIVAS).

La Directiva marco y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales hacen descansar el sistema el sistema de prevención en la existencia de una organización de recursos preventivos en la empresa (empresario, trabajadores designados, servicio de prevención propio) y de los medios necesarios para realizar las actividades preventivas; y, al tiempo, prevén que el empresario podrá recurrir al apoyo o refuerzo de especialistas ajenos a la empresa (servicios de prevención ajenos, auditoras y entidades formativas) cuando sus propios medios, su competencia, resulten insuficientes para ello. En la práctica, **casi 3 de cada 4 empresas españolas han optado por un servicio de prevención ajeno.**

Por ello, a lo largo del periodo de ejecución de esta Estrategia, y adecuando las características de los recursos propios de las empresas a su realidad, **se fomentará un sistema preventivo centrado en el máximo aprovechamiento de los recursos preventivos propios de la empresa y en el que se perfeccione la complementariedad de los recursos ajenos.**

Todo ello en un marco que se caracterice por una mayor eficacia y calidad de los servicios prestados por los servicios de prevención ajenos, las auditoras y las entidades formativas.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

2.1. Todas las políticas y la propia normativa de prevención de riesgos laborales potenciarán la disposición de recursos preventivos propios. Para ello, además de las medidas que se recogen específicamente para las PYMES en desarrollo del objetivo 1, se adoptarán las siguientes medidas:

- Se establecerá algún tipo de **bonificación en la cotización de AT/EP** de las empresas que, sin estar obligadas legalmente, decidan tener recursos preventivos propios, ligado todo ello a criterios de calidad y resultados.
- Se establecerán **bonificaciones para la contratación de trabajadores designados** con dedicación exclusiva a tareas preventivas (incluidos aquellos designados por la empresa para actuar como interlocutor para relacionarse con el servicio de prevención ajeno) **o que formen parte del servicio de prevención propio**, ligado todo ello a criterios de calidad y resultados.
- Se posibilitará que los servicios de prevención propios puedan **subcontratar determinados medios** necesarios para la realización de las actividades preventivas a desarrollar en la empresa.
- La **política de formación** favorecerá especialmente la formación de trabajadores para el desempeño de funciones de nivel básico, intermedio o superior en prevención de riesgos laborales en las empresas en las que están ocupados.

2.2. Deben ponerse en marcha igualmente acciones que favorezcan la **eficacia y calidad de los servicios de prevención mancomunados**, tales como las siguientes:

- La constitución de un servicio de prevención mancomunado no decidida en el marco de la negociación colectiva deberá ser comunicada con carácter previo a la autoridad laboral, quien podrá formular requerimientos sobre la adecuada dotación de medios humanos y materiales.
- Las empresas que tengan obligación legal de disponer de servicio de prevención propio no podrán formar parte de servicios de prevención mancomunados constituidos para las empresas de un determinado sector.
- Los criterios de eficacia y calidad exigibles a los servicios de prevención ajenos a que se refiere el epígrafe 2.3 orientarán también los criterios exigibles a los servicios de prevención mancomunados.

2.3. La Administración General del Estado y las Administraciones de las Comunidades Autónomas establecerán unos **criterios de calidad y eficacia exigibles a los servicios de prevención ajenos**, basados en “ratios” de medios humanos y materiales e instalaciones de los que deben disponer en función del número de trabajadores, el tiempo de respuesta para los servicios requeridos y la peligrosidad de las actividades de las empresas con las que tuvieran suscritos conciertos.

Los criterios serán negociados con los interlocutores sociales y con las entidades representativas de los servicios de prevención ajenos y refrendados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Esos criterios de calidad serán de aplicación por todas las Comunidades Autónomas para la acreditación o, en su caso, desacreditación de los nuevos servicios de prevención ajenos, así como para la verificación por parte de la Administración del mantenimiento de las condiciones de acreditación en los supuestos de modificación, subrogación, absorción o fusión entre servicios de prevención ajenos. Para los servicios de prevención ajenos ya acreditados en la actualidad se establecerá un plazo transitorio para su cumplimiento.

En estos criterios deberán abordarse también **cuestiones que repercuten en la calidad y eficacia** del servicio prestado como el número de **especialidades** o disciplinas preventivas de que deben disponer los servicios de prevención ajenos, el régimen de **dedicación del personal** que integre cada una de las especialidades, nuevas **posibilidades de subcontratar** los servicios de otros profesionales o entidades para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones complejas o cual debería ser el **contenido mínimo** contractualmente exigible **de los conciertos** entre las empresas y los servicios de prevención ajenos. Igualmente, como regla general, el **área geográfica de actuación** natural de los servicios de prevención ajenos debería ser exclusivamente la de la Comunidad Autónoma que lo hubiera acreditado. Su actuación en otras Comunidades Autónomas, o a escala nacional, debería llevar aparejada, además de la disposición de medios e instalaciones adicionales, normas competenciales de acreditación diferentes de las actualmente vigentes.

2.4. Se seguirá un esquema similar al apuntado en el apartado anterior para favorecer **la calidad y la eficacia de las entidades formativas y las auditoras**, mediante el establecimiento también de criterios para su acreditación o desacreditación y, en el caso de las entidades formativas, de criterios sobre la calidad de las acciones formativas.

En el caso de las empresas auditoras, tales criterios favorecerán que las empresas no obligadas legalmente sometan con **carácter voluntario** su sistema de prevención al

control de una auditoría o evaluación externa, según lo previsto en el artículo 33 bis del Reglamento de los Servicios de Prevención, para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

2.5. Las Comunidades Autónomas podrán suscribir convenios de colaboración con los servicios de prevención ajenos (o entidades que los representen) acreditados en su territorio. En dichos convenios, los servicios de prevención ajenos se comprometerán a contribuir activamente al objetivo de reducir la siniestralidad en sus empresas concertadas. Por su parte, las Comunidades Autónomas, con el apoyo de la Administración General del Estado, facilitarán el acceso de los servicios de prevención ajenos a determinadas políticas activas de prevención (concienciación y sensibilización, formación, investigación).

2.6. La Vigilancia de la Salud y, en particular, la especialidad de Medicina del Trabajo deben recibir una atención reforzada, con las siguientes medidas²:

- Se promoverá la actualización de los criterios básicos sobre los recursos para la actividad sanitaria de los servicios de prevención, tomando en consideración los problemas detectados en el periodo transcurrido desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- Se elaborará una guía básica y general de orientación de las actividades de vigilancia de la salud de los trabajadores.
- Se establecerá una guía que permita facilitar la valoración de las actuaciones sanitarias de los servicios de prevención y el impulso de su mayor presencia e incardinación en los propios Servicios de Prevención.
- Se promoverá e impulsará la formación de la especialidad de medicina del trabajo, dentro del sistema de formación de residencia, de manera que pueda incrementarse el número de especialistas conforme a las necesidades de la prevención de riesgos laborales.
- Se promoverá un sistema de información de salud laboral, reevaluando los planteamientos sobre los que debe sustentarse e integrando información de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Trabajo y Asuntos Sociales, potenciando la coordinación entre los sistemas de información de ambos Ministerios.
- Se promoverá que la especialidad de Medicina del Trabajo sea asumida por la empresa con recursos propios, especialmente en las empresas de más de 500 trabajadores, de acuerdo con las medidas establecidas en el apartado 2.1.

A estos efectos se revisarán las exigencias de los artículos 15 y 19 del Reglamento de los Servicios de Prevención, de manera que puedan autorizarse fórmulas mixtas de organización de los recursos sanitarios, todo ello de acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Consumo y dentro de una reflexión profunda sobre la problemática de la subcontratación de actividades y su limitación.

² Las actuaciones que se contemplan en materia sanitaria en este Objetivo 2 deberán establecerse previo acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Consumo.

OBJETIVO 3: FORTALECER EL PAPEL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES Y LA IMPLICACIÓN DE LOS EMPRESARIOS Y DE LOS TRABAJADORES EN LA MEJORA DE LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

La efectividad de las medidas preventivas, de las que es responsable el empresario, pasa por la implicación en ellas de los trabajadores, tanto en el aspecto de asumir sus propias obligaciones preventivas, como, y ello es uno de los pilares de la prevención de riesgos laborales, en el de la participación de los trabajadores y sus representantes, esto es, en el de la posibilidad de ejercicio real de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales.

En este último aspecto ha de tenerse en cuenta que las actividades de las empresas no siempre se desarrollan en centros de trabajo en los que los trabajadores puedan elegir su propia representación. Por ello, la trascendencia del bien tutelado –la seguridad y salud de los trabajadores- y las variadas configuraciones de los medios de producción han puesto de manifiesto la necesidad de adoptar nuevas medidas ya ensayadas en numerosas Comunidades Autónomas.

Junto a ello, una mayor implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo aconseja definir de manera más adecuada las responsabilidades de unos y otros en esta materia.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

3.1. Se definirá el marco jurídico de los **delegados territoriales** en materia de prevención de riesgos laborales con arreglo a las siguientes bases:

- De igual forma que el delegado de prevención es un representante unitario con función específica en prevención de riesgos laborales, el delegado territorial es un representante sindical especializado en seguridad y salud.
- Para ello el vigente marco de actuación de los cargos electivos sindicales de ámbito provincial, autonómico y estatal se adaptará al desarrollo de cometidos específicos en materia de prevención de riesgos laborales. Con tal fin, se precisarán sus competencias, facultades y garantías, así como sus obligaciones.

3.2. Se diseñará el marco jurídico básico de los **delegados sectoriales** en materia de prevención de riesgos laborales con arreglo a los siguientes principios:

- La creación de estos delegados se producirá **en el marco de negociación colectiva o de acuerdos tripartitos** entre las Administraciones Públicas y las organizaciones empresariales y sindicales.
- El **origen** de estos delegados podrá ser empresarial, sindical o paritario.
- Su **ámbito de actuación** podrá referirse a todos o a determinados sectores o subsectores de actividad, caracterizados por circunstancias tales como la elevada siniestralidad, la alta rotación de los trabajadores, la existencia de centros de trabajo temporales, la dispersión geográfica de los centros de trabajo, la existencia de numerosas empresas que trabajen en red, el elevado número de empresas

contratistas y subcontratistas o la preponderancia de pequeñas y medianas empresas.

- El objeto de la existencia de estos delegados orientará de manera preferente a favorecer el **cumplimiento y conocimiento de la normativa** de prevención de riesgos laborales **por parte de las pequeñas y medianas empresas**, mediante la información y el asesoramiento a las mismas.
- Se definirán los **requisitos de capacitación** de estos delegados, que al menos deberán tener la formación exigida para el desempeño de funciones de nivel superior por el Reglamento de los Servicios de Prevención.
- Se precisarán las obligaciones, competencias, facultades y garantías de estos delegados, que serán similares a las establecidas en el artículo 37 LPRL. En todo caso, ostentarán la facultad de acceso a los centros de trabajo y estarán obligados a guardar sigilo profesional respecto de las informaciones a que tuviesen acceso como consecuencia de su actuación en la empresa.
- En su caso, se determinarán los criterios de acceso a **financiación pública** para favorecer su creación y efectiva puesta en práctica, priorizándose el apoyo público hacia la **constitución inmediata de estos delegados en aquellos sectores de actividad donde la siniestralidad es más elevada**.

3.3. Se promoverá la **implicación de los representantes de los trabajadores en la organización y desarrollo de la prevención de riesgos laborales en la empresa**. Para ello, en las empresas de más de 50 trabajadores que tengan una siniestralidad superior a la de su sector se profundizará en la participación equilibrada de los trabajadores en la seguridad y salud en el trabajo y se impulsarán las facultades que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece para los trabajadores y sus representantes legales en sus artículos 18.2 y 36.2.f).

A estos efectos, y en el supuesto de empresas con necesidad de una más adecuada organización preventiva en la empresa y con ocasión, en su caso, de la renovación del concierto con su servicio de prevención ajeno, se articulará el siguiente procedimiento:

- Los Delegados de Prevención presentarán en el seno del Comité de Seguridad y Salud una propuesta motivada sobre la modalidad de organización preventiva más adecuada para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.
- La propuesta de los delegados de prevención y, en su caso, la propuesta alternativa también motivada presentada por la empresa, serán debatidas y negociadas en el Comité de Seguridad y Salud, con el ánimo de llegar a un acuerdo sobre la modalidad de organización preventiva de la empresa (trabajadores designados, constitución de un servicio de prevención propio, concierto con un servicio de prevención ajeno) y, en su caso, la elección del servicio de prevención ajeno.
- En el supuesto de no llegarse a un acuerdo en el seno del comité de seguridad y salud, la empresa y los representantes legales de los trabajadores solventarán sus discrepancias acudiendo a los mecanismos de solución extrajudicial de conflictos.

- Si, pese a lo anterior, no se hubiere alcanzado un acuerdo, la Autoridad laboral, previo informe global de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materias preventivas de las Comunidades Autónomas, conforme a las facultades establecidas en el artículo 14 c) del Reglamento de los Servicios de Prevención, decidirá sobre la controversia, tomando en consideración las medidas propuestas más favorables a la seguridad y salud de los trabajadores y la situación de la empresa.

3.4. Cuando la modalidad de organización preventiva de la empresa (trabajadores designados, constitución de servicio de prevención propio, concierto con servicio de prevención ajeno) y la elección del servicio de prevención ajeno fueran acordadas en el Comité de seguridad y salud:

- Las empresas serán tenidas en cuenta en los programas de incentivación económica a que se refiere el artículo 5.3 LPRL.
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrá incluir a estas empresas, con entre 50 y 500 trabajadores (250 si se trata de empresas que desarrollan actividades del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención), en un programa de actuaciones experimental consistente en planificar actuaciones preventivas con el apoyo y asesoramiento de la Inspección.
- Se ampliará el plazo legal de realización de la auditoria en las empresas que tengan esa obligación legal.

3.5. Se promoverá la **responsabilización de los trabajadores en el cumplimiento de sus obligaciones preventivas** de la siguiente manera:

- Se reforzará el contenido del artículo 29 LPRL, para reforzar el **compromiso del trabajador con el cumplimiento** del plan de prevención de riesgos laborales de la empresa, las actividades preventivas que se desarrollan en la empresa y con sus propias obligaciones preventivas.
- Profundizando en lo establecido en el artículo 29.3 LPRL, **se establecerá en la Ley un cuadro básico** de incumplimientos graves y culpables de sus obligaciones preventivas por parte de los trabajadores que den lugar a la exigencia de responsabilidades disciplinarias por parte de la empresa.
- En el anunciado **Acuerdo de Negociación Colectiva** en materia de prevención de riesgos laborales al que se refiere el Epígrafe 4.6, se establecerán **pautas para la concreción** en los convenios colectivos del cuadro básico de incumplimientos de los trabajadores fijado en la Ley.
- Se precisará en la Ley que entre las competencias de los Delegados de Prevención y de los Comités de Seguridad y Salud se incluye promover de forma activa el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de los trabajadores.

3.6.³ Estado y Comunidades Autónomas se comprometen a promover que en las **grandes obras públicas** se constituyan **comisiones tripartitas** Administración-empresas-representantes de los trabajadores que favorezcan una mejor aplicación de las medidas de protección y prevención que hayan de ser adoptadas.

3.7. Para favorecer una mayor implicación de los empresarios en el cumplimiento de sus obligaciones preventivas, **se analizará**, previa la realización de los informes oportunos (Consejo General del Poder Judicial, Fiscalía General del Estado...), **la conveniencia y oportunidad de limitar a dos los órdenes jurisdiccionales competentes en materia de prevención de riesgos laborales**: la jurisdicción penal y la jurisdicción social (hacia la que deberían reconducirse responsabilidades actualmente exigibles en esta materia en la jurisdicción civil y en la jurisdicción contencioso-administrativa).

³ Este aspecto deberá acordarse previamente con el Ministerio de Fomento.

B. OBJETIVOS RELATIVOS A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

OBJETIVO 4: DESARROLLAR Y CONSOLIDAR LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN EN LA SOCIEDAD ESPAÑOLA.

El desarrollo y la consolidación de una auténtica cultura de la prevención en nuestra sociedad han sido unánimemente destacadas por todos como una de las asignaturas pendientes de nuestro sistema de seguridad y salud. Por ello, debe constituir el primer objetivo de las políticas públicas en esta materia.

Además, las actuaciones desarrolladas en materia de prevención han adolecido de una tradicional falta de atención, lo que se ha traducido en la ausencia de una visión global que partiera de un hecho cierto: todas las decisiones que se toman en el ámbito político, empresarial o laboral tienen incidencia en la prevención de riesgos laborales. En consecuencia, en todos los ámbitos se debe tener en cuenta la seguridad y salud en el trabajo a la hora de diseñar y desarrollar las políticas públicas.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

4.1. La política de prevención de riesgos laborales tiene un carácter **transversal** y, en consecuencia, debe **penetrar, estar integrada y orientar las restantes políticas**, en particular en:

La política laboral y de empleo.

La política de Seguridad Social.

La política general de salud.

La política general de educación y formación.

La política industrial.

La política de infraestructuras, obras públicas y vivienda.

La normativa de los empleados de las Administraciones Públicas.

Las distintas políticas sectoriales.

La transversalidad de la prevención de riesgos laborales en las políticas públicas debe contribuir a consolidar una verdadera cultura de la prevención.

4.2. La **política educativa**⁴ debe desempeñar un papel muy activo en relación con la concienciación y sensibilización de la sociedad en relación con la prevención de riesgos laborales.

Con esa finalidad, se impulsará, de manera sostenida en el tiempo, el tratamiento de la prevención de riesgos laborales en los diferentes niveles del sistema educativo

⁴ Las actuaciones que se contemplan en materia educativa en este Objetivo 4 deberán establecerse previo acuerdo con el Ministerio de Educación y Ciencia.

(enseñanza primaria, enseñanza secundaria y bachillerato), prestándose especial atención a la formación del profesorado y al diseño de materiales didácticos adecuados.

4.3. La Administración General del Estado y la de las Comunidades Autónomas deben desarrollar **campañas de concienciación y sensibilización** de manera **constante y permanente**. Para ello, las Administraciones Laborales establecerán **convenios de colaboración con los medios de comunicación** para el desarrollo y difusión de informaciones que promuevan la prevención de riesgos laborales.

Los mensajes a transmitir en estas campañas deberán buscar un fuerte impacto social, con la finalidad de promover una mayor sensibilidad social hacia el problema de la siniestralidad.

Las campañas de concienciación y sensibilización deben ser **tanto de carácter general** (por ejemplo, para favorecer la integración de la prevención, para propiciar el cumplimiento de sus obligaciones por parte de empresarios y trabajadores, para eliminar malos hábitos preventivos -prevención formal, prevención defensiva-) **como más selectivas**, en función de las diferentes realidades sectoriales, productivas, poblacionales y territoriales:

- **Sectores** de mayor siniestralidad o en los que la siniestralidad es más grave.
- **Grupos de riesgo**: trabajadores temporales, trabajadores inmigrantes...
- Adaptadas a cada **Comunidad Autónoma**.

En todo caso, las campañas de concienciación y sensibilización deben resaltar el **coste humano y económico de la no-prevención** y transmitir que la prevención de riesgos laborales, además de responder a la seguridad y la salud de los trabajadores, supone una **inversión rentable** que contribuye a aumentar la productividad de las empresas y de la economía española. Junto a esta dimensión económica, debe remarcarse la idea de que la calidad de las condiciones de trabajo, y en particular de la prevención, forma parte de la calidad empresarial, de tal manera que la calidad final de los productos y servicios ofrecidos a los consumidores exige la calidad en los recursos humanos y materiales empleados, así como en los procedimientos de trabajo aplicados, procedimientos que deben ser respetuosos con la seguridad y salud de los trabajadores.

Anualmente se desarrollará por el INSHT una campaña de sensibilización de ámbito estatal con el objetivo de fomentar conductas y buenas prácticas que ayuden a prevenir los riesgos laborales, conforme a las líneas y objetivos específicos que se aprueben en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

4.4 Se promoverá la implicación de los medios de información y comunicación audiovisuales en la consolidación y desarrollo de la cultura de la prevención.

Para ello, tanto en el ámbito estatal (por el MTAS a través del INSHT) como en el ámbito de cada una de las Comunidades Autónomas, se establecerán convenios de colaboración con los medios de comunicación de sus respectivos ámbitos para el desarrollo y difusión de informaciones y programas que promuevan la prevención de riesgos laborales y con compromiso de responsabilidad social de tales medios de difundir valores negativos o contrarios a la prevención y protección de la seguridad de la salud y seguridad en el trabajo.

Con el patrocinio del INSHT y por un jurado designado por la CNSST, se convocarán y otorgarán los siguientes Premios Nacionales por la promoción de la prevención de riesgos laborales en los distintos tipos de medios (prensa, radio y televisión) y para cada uno de los siguientes objetivos: la mejor información en la materia; el mejor programa, sección y/o programación en la divulgación y promoción de los valores de una cultura preventiva en el trabajo.

4.5. Se potenciará la máxima difusión de los actos públicos en materia de prevención de riesgos laborales y la participación tripartita al máximo nivel en cada ámbito. Las Administraciones Públicas deben desarrollar de manera permanente acciones de promoción de la prevención de riesgos laborales. Para ello, se revalorizará la celebración del Día Mundial de la Seguridad y Salud en el Trabajo (28 de abril), se dará una difusión más amplia a los actos organizados con motivo de la Semana Europea de la Seguridad y Salud en el Trabajo y se revitalizarán los Premios de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales y las iniciativas similares que existen en las Comunidades Autónomas.

4.6. Los **interlocutores sociales** deben protagonizar también, mediante la negociación colectiva, la concienciación y sensibilización de empresas y trabajadores. Por ejemplo, a través de códigos de buenas prácticas de carácter sectorial. La negociación colectiva debe tratar más intensamente los derechos y obligaciones de empresas y trabajadores previstos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

A tal efecto, los interlocutores sociales se comprometen a elaborar un **Acuerdo de Negociación Colectiva**, de carácter obligatorio, **en materia de prevención de riesgos laborales**.

OBJETIVO 5: PERFECCIONAR LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN E INVESTIGACIÓN EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO.

Para diseñar políticas eficaces en materia de seguridad y salud es necesario mejorar las herramientas de trabajo que se ponen al servicio de ese objetivo: la información y la investigación.

La información es imprescindible para saber dónde estamos y hacia dónde nos dirigimos; debemos disponer, pues, de información más precisa y actualizada. A partir de esa información, las políticas de I+D+i deben favorecer un mejor conocimiento de las causas de siniestralidad y de los factores sobre los que es necesario incidir.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

5.1. Los sistemas de información en materia de prevención de riesgos laborales deben concebirse no solo para facilitar la gestión pública o privada de los datos obtenidos, sino también para **obtener la información necesaria para definir, adoptar y evaluar las políticas públicas de prevención de riesgos laborales**. En esta dirección:

- Se pondrá en marcha un sistema de **Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo**, incardinado en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, configurado como un sistema público de información del Estado en el que los órganos de las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales participen de forma activa. En dicho sistema global se incluirá la información sobre salud laboral, integrando la información de los Ministerios de Sanidad y Consumo y de Trabajo y Asuntos Sociales.
- Se pondrá en marcha el **nuevo sistema de calificación, notificación y registro de las enfermedades profesionales**, con la finalidad de mejorar el procedimiento de declaración de estas enfermedades y evitar su infradeclaración.
- A la vista de los resultados de este nuevo sistema de información sobre enfermedades profesionales, se adecuará el **sistema delta**, a fin de obtener todas las potencialidades que debe ofrecer un buen sistema de información sobre los accidentes de trabajo.
- Se consolidarán las mejoras introducidas en el formato y la metodología de la actual **Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo** y el compromiso de su realización periódica. Asimismo, se planificarán encuestas periódicas sobre los sistemas de gestión de la prevención en la empresa y de actividades preventivas realizadas. De manera gradual, se avanzará hacia la elaboración de encuestas de condiciones de trabajo de carácter sectorial y por Comunidades Autónomas.
- En la Memoria anual de actividades de la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social** se incluirá un apartado respecto a las deficiencias o dificultades para el cumplimiento de la normativa de prevención detectadas.
- Los Ministerios de Trabajo y Asuntos Sociales y de Sanidad y Consumo elaborarán **guías** de los síntomas y patologías relacionados con los agentes causantes de **enfermedades profesionales**, que sirvan como fuente de información y ayuda para el diagnóstico de las mismas.

5.2. Con el objetivo de garantizar la información y sensibilizar a la sociedad ante los daños derivados de los riesgos laborales y coadyuvar al desarrollo de la cultura de la prevención, **los datos sobre siniestralidad y enfermedades profesionales se presentarán públicamente** (a semejanza de los datos de desempleo y afiliación a la Seguridad Social) **con periodicidad trimestral**.

5.3. Las nuevas actividades de investigación en materia de prevención de riesgos laborales se orientarán hacia el **análisis, la detección y la eliminación de las causas** de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, teniendo en cuenta que la existencia de causas múltiples aconseja poder aislar o definir las más determinantes, así como hacia el **conocimiento de riesgos laborales nuevos y emergentes**, su anticipación y su prevención. Para ello:

- Se creará una **red de institutos públicos para la investigación en prevención de riesgos laborales**, liderada y coordinada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y en la que participarán los Institutos Regionales de Seguridad y Salud en el Trabajo (pudiéndose especializar cada uno de ellos en determinadas materias).

Esta red se relacionará de manera estable con otros organismos de investigación, así como con las Universidades y las empresas, orientando sus actividades hacia la resolución de los problemas prácticos que se plantean en el lugar de trabajo, al estudio de las exposiciones laborales a factores de riesgo y sus consecuencias y hacia la transferencia de los resultados de la investigación a las empresas.

- La actividad de investigación en prevención de riesgos laborales se incluirá como línea estratégica en la iniciativa del Gobierno **Ingenio 2010** (dirigida a relanzar el sistema nacional de I+D+I) y como línea temática en los **proyectos CENIT**, relacionando además su ejecución con el **VII Programa Marco europeo** de Investigación y Desarrollo.

OBJETIVO 6: POTENCIAR LA FORMACIÓN EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS.

La formación es uno de los pilares esenciales de esta Estrategia, pues para consolidar una auténtica cultura de la prevención es necesario tomar conciencia de que la prevención no comienza en el ámbito laboral, sino en etapas anteriores, en especial en el sistema educativo.

Por un lado, el mercado laboral español necesita trabajadores cualificados y parte de esa cualificación debe consistir en una sólida formación en materia de prevención de riesgos laborales, no sólo desde el punto de vista teórico sino también desde la práctica de la cultura preventiva. Por otra parte, el sistema educativo debe proporcionar profesionales adecuados en capacidad y suficientes en número para el desempeño de funciones preventivas en las empresas.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación⁵:

6.1. En materia de formación profesional reglada:

- Se profundizará en la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en la totalidad de los títulos de Formación Profesional reglada, modernizando el tratamiento de los contenidos preventivos y dedicando una atención reforzada a aquellos que no son de rama industrial (administrativos, sanitarios, agroalimentarios...).
- Se mejorará la capacitación del profesorado para impartir los contenidos preventivos de las diferentes titulaciones.

6.2. En materia de formación universitaria:

- Se perfeccionará la integración de los contenidos preventivos en los “currícula” de las titulaciones universitarias más directamente relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.
- Se promoverá la formación universitaria de postgrado en materia de prevención de riesgos laborales en el marco del proceso de Bolonia, como forma preferente de capacitar profesionales para el desempeño de funciones de nivel superior.

6.3. En materia de formación ocupacional y continua, en el marco del desarrollo y ejecución del IV Acuerdo Nacional de Formación y del Acuerdo de Formación Profesional para el Empleo:

- Se prestará especial atención a la transversalidad de la prevención de riesgos laborales en el proceso de definición del “sistema de formación profesional para el empleo” que englobará los actuales subsistemas de formación ocupacional y continua.
- Se articularán ofertas formativas dirigidas a la formación en materia preventiva de los trabajadores, ocupados o desempleados, y a la formación de trabajadores

⁵ Las actuaciones que se contemplan en materia educativa en este Objetivo 3 deberán desarrollarse previo acuerdo con el Ministerio de Educación y Ciencia.

ocupados para el desempeño de funciones de nivel básico, intermedio o superior en prevención de riesgos laborales.

- En la ejecución de estas actuaciones se promoverá especialmente el acceso a la formación en materia de prevención de riesgos laborales de trabajadores con mayores necesidades formativas, como es el caso de los trabajadores de pequeñas y medianas empresas, trabajadores con baja cualificación, jóvenes, inmigrantes y personas con discapacidad.
- Asimismo, se promoverá el acceso a la formación en materia de prevención de riesgos laborales de trabajadores autónomos, con la finalidad de favorecer el cumplimiento de lo previsto en materia de seguridad y salud en el trabajo en la futura Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo y conforme a la Recomendación 2003/134/CE del Consejo, de 18 de febrero de 2003, relativa a la mejora de la protección de la salud y la seguridad en el trabajo de los trabajadores autónomos.

6.4. Se articularán **soluciones, con carácter urgente, para atender el déficit de profesionales para el desempeño de funciones de nivel intermedio**, incluidas las personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas a que se refiere el Real Decreto 171/2004, buscando fórmulas equilibradas basadas en la titulación de Formación Profesional como “técnico superior de prevención de riesgos laborales”, la obtención del “certificado de profesionalidad de la ocupación de prevención de riesgos laborales” u otras posibles vías de capacitación basadas en una dilatada experiencia profesional.

6.5. Se elaborará un **Plan Nacional de Formación en Prevención de Riesgos Laborales**, que ordenará de manera racional las acciones indicadas en los apartados anteriores, incluyendo medidas diferenciadas para la formación en materia preventiva para trabajadores (artículo 19 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales) y para los recursos preventivos (propios o ajenos) que desempeñan funciones de nivel básico, intermedio o superior y para los trabajadores autónomos.

OBJETIVO 7: REFORZAR LAS INSTITUCIONES DEDICADAS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo necesita una profunda reforma. Debe asumir su función como centro de referencia de la seguridad y salud española y para ello ha de intensificar sus funciones de investigación y estudio, de coordinación con las Comunidades Autónomas y de enlace con la Agencia Europea de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Paralelamente, en el ámbito de la ejecución de las políticas de prevención, debe potenciarse el Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Asimismo, debe analizarse el papel desempeñado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales y las actividades preventivas desarrolladas por las Mutuas de Accidentes de trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social para el impulso de las políticas de prevención.

Para alcanzar este objetivo, se proponen las siguientes líneas de actuación:

7.1. Se reforzará, con carácter urgente y de forma profunda, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Como órgano científico-técnico de la Administración General del Estado, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de esta Estrategia. Por lo tanto, es necesario e inaplazable redefinir el papel de esta institución y adaptar su estructura orgánica y funcional a la misión y funciones que se le encomiendan en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.

La reforma del INSHT, como órgano científico técnico de la Administración General del Estado y Centro de referencia nacional en materia de prevención de riesgos laborales, debe incorporar y desarrollar un concepto integral de la misma, de modo que su ámbito de actuación incluya la seguridad y salud en el trabajo, la prevención de los riesgos laborales, los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.

La definición de su estructura y funciones estará asentada en las siguientes bases, ya acordadas en el Diálogo Social en julio de 2005:

- La potenciación de su función investigadora y de estudio, a fin de fomentar el conocimiento actualizado sobre los riesgos y las medidas de prevención. Al efecto, entre otras medidas, se pondrá en marcha el sistema de Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo al que se refiere la línea de actuación 5.1 de esta Estrategia.
- El incremento de su capacidad de asistencia técnica para favorecer su misión como Centro de referencia nacional en la materia.
- La mejora de la coordinación y cooperación con las Administraciones de las Comunidades Autónomas competentes en prevención de riesgos laborales.
- Para el adecuado ejercicio de las funciones señaladas, se procederá a transformar al INSHT en un nuevo organismo, de la naturaleza jurídica que se considere más adecuada a las funciones a desarrollar.

7.2. En relación con la **Inspección de Trabajo y Seguridad Social**, se adoptarán las siguientes medidas:

- Se incrementará el número de efectivos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, dedicando, dado el reparto de funciones y competencias dentro del Sistema, un mayor número de Inspectores de forma preferente o exclusiva a actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Para ello se propone:
 - Incrementar la oferta pública de empleo hasta el punto de alcanzar dentro de la presente legislatura un número de 1000 inspectores de cartera.
 - Racionalizar las competencias de los Subinspectores de Empleo y Seguridad Social con vistas a conseguir un mayor rendimiento y eficiencia en su actuación al tiempo que se facilite la posibilidad de facilitar la promoción interna entre ambos cuerpos.
- Se intensificará la coordinación y cooperación de las Comunidades Autónomas en la definición de objetivos, criterios y actuaciones, en el seno de las Comisiones Territoriales y de la Comisión de Trabajo de Inspección de Trabajo y Seguridad Social dependiente de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, avanzando hacia un modelo de codecisión y cogobernanza.
- Se incrementará, a nivel central y autonómico, la participación de los interlocutores sociales en la definición de objetivos, criterios y actuaciones, así como en la evaluación de los resultados obtenidos.
- La actividad de la Inspección se desarrollará prioritariamente mediante actuaciones y campañas planificadas y programadas. Las mismas tendrán un carácter informativo, así como de promoción y estímulo del cumplimiento de la normativa de prevención y no sólo un contenido estrictamente sancionador.

Asimismo, se culminará el proceso abierto de habilitación de funcionarios técnicos de las Comunidades Autónomas que realizan funciones de vigilancia y control de la normativa de prevención de riesgos laborales.

7.3. A la vista de la evaluación, análisis y diagnóstico actualmente en curso sobre la eficacia de las acciones de la **Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales**, se decidirá el marco de actuación que se aplicará a la indicada Fundación y se adoptarán las medidas que resulten necesarias para su implementación en el futuro, de acuerdo con los siguientes principios:

- Su financiación debe ser estable y adecuada a las funciones a desempeñar, realizándose con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación que se nutre del exceso de excedentes de la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- Debe ponerse en valor el papel de la Fundación para favorecer el cumplimiento de la normativa por las PYMES, realizándose de acuerdo con la disposición adicional quinta de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

- Debe favorecerse una mayor implicación de las Comunidades Autónomas en las acciones desarrolladas por la Fundación.

7.4. Una vez que se ha segregado la actividad preventiva que venían desarrollando como servicios de prevención ajenos, la actividad preventiva de las **Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales** que realicen con cargo a cuotas deberá incorporarse en la planificación general de las actividades preventivas que se deriven del desarrollo de esta Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, articulando los adecuados sistemas de coordinación.

En esta línea, se desarrollará una campaña dirigida a informar sobre las actividades preventivas que actualmente pueden realizar las Mutuas y sobre las que no pueden llevar a cabo.

OBJETIVO 8: MEJORAR LA COORDINACIÓN INSTITUCIONAL EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES.

En los diez años de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se han multiplicado los recursos destinados a combatir la siniestralidad laboral. Si hace unos años la seguridad y salud era un ámbito reservado a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y a los antiguos Gabinetes Provinciales de Seguridad e Higiene, hoy las instituciones que intervienen en esta materia son múltiples y de origen muy diverso: estatales y autonómicas, judiciales y administrativas, sanitarias y de Seguridad Social, etc. Es necesario que todas las instituciones que se dedican de una u otra forma a la prevención de riesgos laborales organicen sus actividades de forma coordinada.

Para alcanzar este objetivo, deben fortalecerse la participación y los mecanismos de coordinación institucional, a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, impulsando su reforma en cuanto a organización, composición y funciones, dotándola de una mayor capacidad y eficiencia operativa para un mejor cumplimiento de sus funciones. En la misma línea, debe institucionalizarse el Comité técnico-mixto en materia de prevención de riesgos laborales; y fomentarse la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la investigación de los accidentes de trabajo.

Para ello se desarrollarán las siguientes líneas de actuación:

8.1. Para la revalorización de la **Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**, cuyas funciones de secretaría y apoyo técnico corresponden al INSHT, se adoptarán las siguientes medidas dirigidas a configurarla como el foro de concertación y diálogo entre el Estado, las Comunidades Autónomas y los interlocutores sociales de las políticas de prevención:

- Se reforzará la coordinación entre los Ministerios que forman parte de la representación de la Administración General del Estado en la Comisión Nacional para lo que se elaborará un programa bienal de la Administración General del Estado en materia de prevención de riesgos laborales, en el que se incluirán la totalidad de acciones en materia de prevención de riesgos laborales a desarrollar por los diferentes Departamentos Ministeriales.
- Se dará contenido a la función de la Comisión Nacional para la coordinación entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas y entre autoridades laborales, sanitarias y de industria: asuntos de interés supra-autonómico o en los que resulte de interés general su tratamiento homogéneo en la totalidad del Estado (calidad y eficacia del mercado de la prevención, vigilancia y control del cumplimiento de la normativa por parte de empresas radicadas en diferentes Comunidades Autónomas).
- Se incluirá en su composición a la Secretaría de Estado de la Seguridad Social.
- Se atribuirán nuevas funciones ejecutivas a su comisión permanente.
- Se revitalizará el papel de los Grupos de Trabajo, agilizando y modernizando su funcionamiento, eliminando aquellos cuya existencia pueda considerarse obsoleta y creando nuevos Grupos orientados a la adaptación permanente del marco normativo y al tratamiento de riesgos laborales nuevos o emergentes.

- En particular, se creará un **Grupo de Trabajo sobre formación en materia de prevención de riesgos laborales**, como forma de mejorar la coordinación institucional y el diseño de las políticas públicas sobre esta materia. Este Grupo analizará la viabilidad y utilidad de establecer un **carne del trabajador** que sirva para acreditar la formación en materia preventiva

8.2. **Se institucionalizará el Comité técnico-mixto** Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales-Comunidades Autónomas en materia de prevención de riesgos laborales, cuya secretaría corresponderá al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y que se configurará como grupo de trabajo de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

8.3. Se intensificará la coordinación y cooperación entre las distintas instituciones que intervienen en la **investigación de los accidentes de trabajo** (servicios de emergencia y seguridad, Inspección de Trabajo y Seguridad Social, Fiscalía y órganos jurisdiccionales, etc.), mediante el establecimiento de acuerdos y protocolos comunes, tomando en consideración la experiencia y los resultados obtenidos en diversas Comunidades Autónomas.

En particular, se establecerán mecanismos de coordinación entre la **Fiscalía especializada en seguridad y salud en el trabajo** y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a fin de garantizar que las actuaciones en los ámbitos jurisdiccional y administrativo se desarrollan de forma eficaz y ordenada.

V. INSTRUMENTACIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO

Una vez decididas de manera definitiva las acciones que integrarán esta Estrategia, se identificarán los sujetos responsables de ejecutar cada una de las acciones. Se establecerá un calendario y la prioridad para cada una de las acciones.

La Estrategia incluirá indicadores que permitan evaluar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados.

Además, se creará un grupo de trabajo encargado de la evaluación y seguimiento de las acciones.

VI. PERÍODO DE VIGENCIA

La Estrategia tendrá un periodo de vigencia entre 2007 y 2011.

En 2009 se realizará una revisión intermedia.