

I  
**RELATS - FORO RLT 2017**

**LA PARTICIPACION DE LOS TRABAJADORES  
Y TRABAJADORAS EN SALUD LABORAL EN ESPAÑA**

**Pedro J. Linares Rodríguez. Sociólogo. Secretario Confederal de Salud Laboral Medio Ambiente de CCOO. Presidente del Instituto Sindical Trabajo, Ambiente y Salud de CCOO.**

**Vicente López Martínez. Economista y Licenciado de Ciencias del Trabajo. Director del Instituto Sindical Trabajo, Ambiente y Salud de CCOO.**

**Introducción.**

El título del capítulo nos remite a definir, de forma previa al análisis de la participación de los trabajadores y trabajadoras en salud laboral en España, lo que debemos entender por participación de los trabajadores y trabajadoras y a los aspectos específicos que ésta puede tener en el ámbito de la salud laboral y prevención de riesgos laborales.

Estos dos aspectos van a centrar la primera parte del capítulo, y nos desvelarán, por un lado la diversidad que encierra el término participación de los trabajadores y trabajadoras y su conceptualización como resultado de un proceso socio-histórico, y la necesidad de la misma para poder hablar con rigor de la mejora en la salud laboral y la prevención de riesgos laborales.

A continuación analizaremos cuál es el marco normativo en el que tiene lugar la participación de los trabajadores y trabajadoras españoles en el ámbito de la salud laboral y la prevención de riesgos laborales, tanto en el seno de la empresa, como en el marco institucional que la rodea. Veremos como la prevención de riesgos laborales en nuestro marco normativo define con claridad una estructura

participativa de los trabajadores y trabajadoras, formalizada, básicamente, a través de la representación de los trabajadores y trabajadoras en el seno de las empresas, pero también una participación de los trabajadores y trabajadoras a través de sus sindicatos en el marco institucional, de carácter supraempresarial. La salud laboral y la prevención de riesgos laborales no sólo se dirime en la empresa, bajo estructuras formales e informales de participación, sino en los procesos de negociación colectiva (de carácter empresarial o supraempresarial), y en los ámbitos de participación institucional (Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, Comisión Consultiva Tripartita de la Inspección de Trabajo, Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales...) tanto de carácter estatal como de Comunidad Autónoma.

Por último, reflexionaremos sobre la diferencia que existe entre la participación de los trabajadores y trabajadoras de carácter formal y la real. A pesar de contar con una legislación desarrollada en materia de salud laboral, la realidad de la participación de los trabajadores y trabajadoras en el Estado español y la implicación de los poderes públicos en materia de prevención de riesgos laborales, es claramente mejorable. Unas prácticas de gestión de la mano de obra que priorizan el control, sobre todo del coste laboral, mediante fórmulas de contratación y gestión precarizadoras del empleo, en un entorno donde predomina la pequeña y muy pequeña empresa, dificultan en un grado extremo no sólo la participación de los trabajadores y trabajadoras en aspectos relacionados con la salud laboral sino, a un nivel más amplio, el propio ejercicio de sus derechos laborales básicos<sup>1</sup>.

### **¿Qué aspectos se definen bajo el término participación?**

Participar significa, dicho de una persona, “tomar parte en algo”. Los trabajadores y trabajadoras como parte integrante de la organización empresarial participan de forma más o menos formal, más o menos estructurada y continua, en la dinámica empresarial. En nuestro caso hablamos, al referirnos al término participación, al

<sup>1</sup> Salvador Moncada et al (2011). Ajustes de plantilla, exposición a riesgos psicosociales y salud.

ejercicio realizado por los trabajadores y trabajadoras a la hora de intervenir en el marco de unas relaciones laborales que, en el seno de la empresa, se muestran conflictivas y desiguales. La participación, por lo tanto, “encierra, inevitablemente, un aspecto político, al no poder dissociarse de cuestiones como autoridad, legitimidad, poder y control”<sup>2</sup>. Es por ello que, dada la relación de subordinación existente entre trabajador y empresario, la participación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa “entronca directamente con el tema de la democracia en la empresa”, eso sí, dentro de un concepto de democracia restringido, que no conlleva “la posibilidad de cambio de roles entre las partes”<sup>3</sup>. La participación, en este sentido, trataría, al fin y al cabo, de evitar la discontinuidad entre ciudadano y súbdito que se produce cuando un trabajador se incorpora a la disciplina empresarial<sup>4</sup>.

Precisamente, el carácter político que tiene el concepto de participación en las relaciones laborales, conlleva que existan una diversidad de formas, alcances, contenidos... de la misma. Las distintas estructuras participativas se construyen geográfica y temporalmente y son el resultado de la confrontación de intereses de ambas partes (trabajadores y trabajadoras y empresarios), dentro de un marco sociolaboral determinado, en el que naturalmente juega un papel importante, aunque no único ni siquiera esencial, el ordenamiento jurídico como estructura instituida de contrapoder.

La participación, entendida como “conjunto de medidas de que dispone el trabajador para influir en las decisiones que adopta la empresa en la que trabaja”<sup>5</sup> presenta, por lo tanto, multitud de significados, en función del conflicto entre el capital y el trabajo. Por ello, la participación tiene connotaciones diversas según el sistema nacional de relaciones laborales del que se trate, y por lo tanto de la caracterización de los actores sociales implicados, sindicatos, patronales y el

<sup>2</sup> Joaquín Juan Albalade (2001). Las restricciones a la participación de los trabajadores y trabajadoras en las organizaciones empresariales. *Papers: revista de sociología* número 65.

<sup>3</sup> J.M. Galiana Moreno y Belén García Romero (2003). *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración* número 43.

<sup>4</sup> J.F. Tezanos (1987). *La democratización del trabajo*.

<sup>5</sup> Antonio Baylos (1992). *Autoridad y democracia en la empresa*.

papel del Estado, o de las propias prácticas empresariales de gestión de la mano de obra que se definen, no sin conflicto entre las partes, en cada empresa.

Laville<sup>6</sup> distingue tres tipos de participación. En primer lugar, la participación institucional, que se refiere a formas de negociación que se producen entre la dirección de las empresas y los representantes legales de los trabajadores y trabajadoras. Se trata de una participación indirecta, regulada mediante normas y garantías democráticas. En segundo lugar, la participación organizacional, que consiste en la realización de actividades colectivas de recogida y tratamiento de la información, por lo tanto, de participación directa, cotidiana. Puede adoptar dos modalidades, por un lado, los llamados dispositivos participativos que consisten en reuniones más o menos institucionalizadas, que pueden o no estar programadas, y por otro lado, la llamada participación integrada, que no se trata de procedimientos instituidos, sino de prácticas de participación que forman parte del funcionamiento cotidiano de las empresas. Y, en tercer lugar, la participación cultural, que consiste en formas de gestión participativa destinadas a reforzar los valores comunes en el seno de la empresa. Esta última forma de participación vendría a entroncarse con los nuevos métodos de gestión de la mano de obra que buscan la integración del individuo trabajador en la cultura empresarial, y por lo tanto su desintegración como clase trabajadora, adormeciendo el conflicto entre el capital y el trabajo.

A la hora de analizar las formas de participación debemos resaltar que el trabajador asalariado se integra en una organización empresarial cuyos designios establece el empresario, el cual, entre otros, organiza el trabajo y la producción. Se establece, como ya hemos indicado, una relación de poder desigual entre el trabajador asalariado y el empresario. Como la incorporación de la fuerza de trabajo al proceso de producción de un bien o servicio es potencialmente conflictiva, el empresario necesita desplegar una serie de acciones que le permitan convertir la fuerza de trabajo en trabajo efectivo. Por lo tanto necesita,

<sup>6</sup> Citado por Pere Boix y Laurent Vogel (2006) en Participación de los trabajadores y trabajadoras. Salud Laboral: Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales (3ª edición).

por una parte, conseguir de los trabajadores y trabajadoras el comportamiento deseado (el problema del control) y por otra, disponer de fuerza de trabajo en cantidad y con las cualificaciones necesarias (el problema de la flexibilidad), al menor coste posible (el problema de la distribución)<sup>7</sup> en función de su estrategia de competitividad.

Estas son las acciones a las que nos referimos como prácticas empresariales de gestión de la mano de obra, y que varían según puesto de trabajo, edad, sexo o etnia, utilizando, reforzando y reproduciendo las desigualdades sociales. Así mismo, estas acciones están condicionadas por el contexto económico, social e institucional y a su vez son factores clave para la configuración de éste.

Es evidente que el diseño de los métodos de trabajo tiene implicaciones automáticas en la esfera distributiva (fijación de salarios) y en la determinación de los niveles de flexibilidad (externa e interna) que hay en la empresa. El trabajo no es un “factor productivo” similar a los materiales o la tecnología utilizados en el proceso productivo. El trabajador o trabajadora, al contrario que una máquina o una materia prima, tiene carácter volitivo, interactúa, piensa y se resiste, y por lo tanto, el control de la actividad laboral resulta un elemento esencial en la gestión empresarial.

Las formas de control en los puestos de ejecución han variado a lo largo del tiempo, pero las características centrales de la organización del trabajo taylorista (disociación entre el diseño y la ejecución de las tareas, parcelación y estandarización y retribución por productividad) siguen siendo las formas dominantes (junto al control simple) tanto en la industria como en los servicios.

Así, desde la óptica empresarial, se han desarrollado otras fórmulas en relación al contenido y métodos de trabajo que dan más o menos importancia a la participación directa de los trabajadores y trabajadoras en los *puestos de*

<sup>7</sup> Recio Albert (1988). Capitalismo y formas de contratación laboral. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

*ejecución*. La participación directa es la participación de los trabajadores y trabajadoras en la toma de decisiones relacionadas con la realización de la propia tarea y las de la sección (job related). Se pueden distinguir dos formas: *la participación directa consultiva* y *la participación directa delegativa*. Mediante las distintas formas individuales o grupales de participación directa consultiva, la dirección anima a los trabajadores y trabajadoras a dar a conocer sus opiniones sobre cómo mejorar procesos, productos y servicios, reservándose la decisión de aceptarlas o rechazarlas y de implementarlas. La participación directa delegativa implica que la dirección otorga a los trabajadores y trabajadoras la toma de decisiones sobre la forma de realizar su trabajo cotidiano<sup>8</sup>.

Ahora bien, resulta más conveniente para una evaluación crítica de las formas participativas analizar una serie de dimensiones que nos refieren al contenido de la práctica participativa y no tanto a su arquitectura. Cabe preguntarse por el origen de la participación (propuesta por la dirección o los trabajadores y trabajadoras, o a partir de un marco normativo); por sus objetivos y razones (qué se pretende con la participación); las formas y dispositivos de la misma (cómo se realiza esta participación, qué agentes están implicados...); las materias y la intensidad participativa (dónde se puede participar, en qué materias y ámbitos de la empresa,...); el ámbito temporal (en qué momento de la toma de decisiones de puede participar); y el éxito o fracaso de la misma (cómo se interpreta por los actores sociales intervinientes)<sup>9</sup>. Éstas son, por lo tanto, las dimensiones que deberíamos analizar y evaluar para determinar el calado real de la participación de los trabajadores y trabajadoras. De ellas dependen los contenidos de la participación y por tanto los diferentes niveles de información, consulta, negociación o codecisión que se puedan dar en el proceso participativo. Desde esta perspectiva se observa con claridad cómo las estructuras participativas son heterogéneas y deben entenderse como el resultado de un proceso conflictivo/negocial entre capital y trabajo. No podemos olvidar que la participación no puede ser entendida de forma unidireccional ni como una herramienta libre de

<sup>8</sup> Sisson K 1996

<sup>9</sup> Arturo Lahera (2004). La participación de los trabajadores y trabajadoras en la democracia industrial.

conflicto. La participación integra el conflicto y la cooperación, la reivindicación y la negociación, implícitos en las relaciones sociales y, en este caso concreto, en el ámbito laboral.

Nosotros, en este artículo, nos centraremos, como ya hemos señalado en la introducción, esencialmente, en las vías de participación institucional existentes en España en materia de salud laboral, tanto a nivel de empresa como en otras instituciones, y analizaremos su problemática y limitaciones. Veremos cómo la normativa estructura unas formas de participación, básicamente indirectas, que deben ejercitarse en el marco de la empresa y cuyo éxito o fracaso dependerá en última instancia de las prácticas de gestión de la mano de obra llevadas a cabo dentro de un marco productivo e institucional determinado (poder sindical, precariedad, sector, tamaño de empresa, instituciones de control,...).

### **Participar en salud laboral.**

Respecto a la materia concreta de participación que tratamos en este capítulo, la salud laboral y la prevención de riesgos laborales, cabe señalar que ésta, en el caso del Estado español, viene determinada institucionalmente por la propia legislación, si bien, podemos ir más allá y señalar que sin la participación de los trabajadores y trabajadoras no existe una eficaz política de prevención de riesgos laborales en las empresas.

La prevención de riesgos laborales nos remite obviamente al concepto de salud. El trabajo no es neutral desde el punto de vista de la salud, y el trabajador se ve expuesto a una serie de riesgos para su salud. La idea de participación de los trabajadores y trabajadoras en la prevención de riesgos laborales es sinónimo de derecho a participar en aquellos aspectos que puedan dañar la salud del individuo. Así, “la plena realización del potencial de vida sana de una persona implica el derecho a no ser sometida a la imposición de riesgos no deseados y, por ello, a

ser tenida en cuenta en la toma de decisiones que pueden condicionar su salud”<sup>10</sup>.

La propia exposición de motivos de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales nos señala este aspecto al referirse al mandato que conlleva el artículo 40.2 de la Constitución Española: “Este mandato constitucional conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores y trabajadoras mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo”. Este mismo preámbulo nos dice que “El capítulo V regula, de forma detallada, los derechos de consulta y participación de los trabajadores y trabajadoras en relación con las cuestiones que afectan a su seguridad y salud en el trabajo”.

Por lo tanto, desde el derecho a la salud, y concretamente, a la prevención de los riesgos a la misma que supone el trabajo, se construye la participación de los trabajadores y trabajadoras en el ámbito de la salud laboral. Una prevención que debe tener en cuenta no sólo el riesgo concreto, sino las condiciones de trabajo en su conjunto como condicionantes del bienestar de los trabajadores y trabajadoras<sup>11</sup>.

Esta participación de los trabajadores y trabajadoras en el ámbito de la prevención de riesgos laborales se debe realizar, además, por una necesidad de tipo metodológico y de eficacia<sup>12</sup>, ya que es el propio trabajador la fuente esencial de información (objetiva y subjetiva) y sin su implicación, la prevención tiene un desarrollo más impredecible.

Así, más allá de las estructuras de participación indirectas, colectivas, la prevención de riesgos laborales necesita para ser eficaz la participación directa del trabajador y trabajadora, que conoce mejor que nadie cómo le afectan las condiciones de trabajo que padece. En este sentido, no es baladí el

<sup>10</sup> Pere Boix y Laurent Vogel (2006). Participación de los trabajadores y trabajadoras. Salud Laboral: Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales (3ª edición).

<sup>11</sup> Idem.

<sup>12</sup> Idem.



procedimiento que se utilice para detectar y evaluar el riesgo laboral. Los métodos participativos, que integran no sólo la representación de los trabajadores y trabajadoras, sino al propio trabajador, tanto para la toma de datos como para el control o eliminación del riesgo, garantizan la eficacia en la prevención de riesgos laborales, contrariamente a aquellos de visión más unidireccional, tecnócrata y menos participativa. .

Como señala EU-OSHA (Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo)<sup>13</sup>, los directivos no tienen en sus manos la solución a todos los problemas relacionados con la seguridad y la salud. Los trabajadores y sus representantes poseen amplios conocimientos y experiencia sobre el mejor modo de realizar el trabajo y sobre la forma en que ello les afecta. Por este motivo, los centros de trabajo en que los trabajadores contribuyen activamente en materia preventiva suelen presentar niveles inferiores de riesgo y de siniestralidad laboral.

### **La participación de los trabajadores y trabajadoras en la prevención de riesgos laborales en España.**

#### **Ámbito normativo.**

Ya hemos citado la Ley 3/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL en adelante) que marca el ámbito de participación de los trabajadores y trabajadoras a través de la figura del delegado de prevención. No podemos olvidar que esta Ley no sólo da cumplimiento a un mandato constitucional (artículo 40.2), 17 años después de aprobada la Constitución Española, sino también, como aparece en la Exposición de Motivos, de la propia normativa comunitaria (entre otras, la Directiva 89/391/CEE): “De la presencia de España en la Unión Europea se deriva, por consiguiente, la necesidad de armonizar nuestra política con la naciente política

<sup>13</sup> EU-OSHA. Representación de los trabajadores y consultas sobre salud y seguridad. Análisis de los resultados de la Encuesta europea de empresas sobre los riesgos nuevos y emergentes (Esener), 2012.

comunitaria en esta materia, preocupada, cada vez en mayor medida, por el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo”.

El capítulo V (artículos 33 al 40) se titula “Consulta y Participación de los trabajadores y trabajadoras”. Concretamente, el artículo 33 trata, entre otras, de la consulta a los trabajadores y trabajadoras, obligatoria, para la plantificación y la organización del trabajo y la introducción de nuevas tecnologías por sus efectos en la salud de los trabajadores y trabajadoras, o la organización y desarrollo de las actividades de protección de la salud y prevención de riesgos en la empresa. En este artículo señala que esta participación y consulta se realizará de forma indirecta con los trabajadores y trabajadoras a través de sus representantes legales.

Como señala el artículo 34 “Derechos de participación y representación. Los trabajadores y trabajadoras tienen derecho a participar en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo. En las empresas o centro de trabajo que cuenten con seis o más trabajadores y trabajadoras, la participación de éstos se canalizará a través de sus representantes y de la representación especializada que se regula en este capítulo. A los Comités de empresa, a los Delegados de Personal y a los representantes sindicales les corresponde,... la defensa de los intereses de los trabajadores y trabajadoras en materia de prevención de riesgos en el trabajo. Para ello, 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”.

El artículo 35 señala que los Delegados de Prevención son los representantes de los trabajadores y trabajadoras con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo (apartado primero). Estos Delegados de Prevención son designados “por y entre los representantes del personal”. Concretamente:

- Dos delegados en empresas de 50 a 100 trabajadores y trabajadoras.
- Tres delegados en empresas de 101 a 500 trabajadores y trabajadoras.
- Cuatro delegados en empresas de 501 a 1000 trabajadores y trabajadoras.
- Cinco delegados en empresas de 1001 a 2000 trabajadores y trabajadoras.
- Seis en empresas de 2001 a 3000 trabajadores y trabajadoras.
- Siete en empresas de 3001 a 4000 trabajadores y trabajadoras.
- Ocho delegados en empresas de más de 4001 trabajadores y trabajadoras.

Para empresas de menos de 50 trabajadores y trabajadoras se establecen dos escalas. Para aquellas menores de 30 trabajadores y trabajadoras el Delegado de Prevención es el propio Delegado de Personal (asume ambas competencias). Recordemos que sólo tienen derecho a un Delegado de Personal las empresas con más de 10 trabajadores y trabajadoras. Aquellas empresas entre 6 y 10 trabajadores y trabajadoras pueden elegir un Delegado si así lo decide la mayoría de trabajadores y trabajadoras. Las empresas por debajo de 6 trabajadores y trabajadoras no tienen representación. Y, para las empresas entre 31 y 49 trabajadores y trabajadoras se elige un Delegado de Prevención entre los tres Delegados de Personal a los que tienen derecho estas empresas. Queda evidencia de que la norma se olvida por completo de las microempresas (por debajo de los 10 trabajadores y trabajadoras).

El artículo siguiente (artículo 36), nos señala las competencias de los Delegados de Prevención: colaborar con la dirección empresarial en la mejora de la acción preventiva; promover y mejorar la cooperación de los trabajadores y trabajadoras en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales; ser

consultados por el empresario y ejercer la labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa en materia de prevención. En el propio artículo se dota al Delegado de una serie de competencias precisamente para poder cumplir estas funciones, sobre todo la de información, consulta y vigilancia.

Por otra parte, el artículo 38 define el Comité de Seguridad y Salud en las empresas (de más de 50 trabajadores y trabajadoras) como órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos laborales. Este comité está formado por los Delegados de Prevención y los representantes de la empresa (en igual número), si bien, también pueden participar, sin voto, los Delegados Sindicales y los técnicos de prevención. Obviamente, este órgano conlleva una serie de competencias: participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los programas preventivos, o promover métodos y procedimientos para la efectiva prevención.

Por último, el artículo 40 señala que es la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la institución que en cierta forma tutela este procedimiento de participación y la realidad de la prevención de riesgos laborales. Los planes de inspección, por otro lado, deberán haber sido informados y consultados con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas.

Como hemos visto, la participación de los trabajadores y trabajadoras en la prevención en la empresa viene regulada básicamente a través de los representantes legales de los trabajadores y trabajadoras. Se trata por lo tanto de una participación claramente institucional. La participación directa de los trabajadores y trabajadoras se realizará, o debería realizarse, a la hora de determinar los riesgos y las estrategias de prevención. Ahora bien, nada dice la normativa respecto a esta participación directa de los trabajadores y trabajadoras en la acción preventiva. En este sentido, como ya hemos indicado, difícilmente puede existir una acción preventiva eficaz sin la participación directa de los

trabajadores y trabajadoras afectados. En este sentido, resulta de trascendental importancia la instauración de procedimientos o métodos de análisis y evaluación de los riesgos laborales que conlleven un nivel de participación directa de los trabajadores y trabajadoras (información y consulta directa).

Evidentemente, además del marco normativo que impone la legislación actual, un aspecto importante para desarrollo de las políticas de prevención viene de la propio dinamismo de la negociación colectiva, tanto en términos de empresa como en términos supraempresariales (sector). En este caso, debemos advertir del peligro que supone también para la prevención de riesgos laborales los cambios introducidos en la última Reforma Laboral (Real Decreto-ley 3/2012 de 10 de febrero de medidas urgentes para la reforma laboral). Así, en esta reforma se facilita el despido, se elimina la ultractividad de los convenios colectivos y se cambia la jerarquía de convenios colectivos a favor del convenio con menor cobertura, el de empresa. Evidentemente, este cambio supondrá a medio plazo una reducción en los niveles de cobertura de la negociación colectiva, lo que implica un mayor grado de vulnerabilidad de los trabajadores y trabajadoras no cubierto, con el consiguiente aumento de las desigualdades entre la clase trabajadora. El cambio supondrá una reducción no sólo de derechos sino, sobre todo, de la capacidad de acción de los trabajadores y trabajadoras en la defensa de sus condiciones de trabajo y, entre ellos, de su propia salud.

### **Ámbito institucional.**

Como ya se ha señalado con anterioridad la estructura participativa de los trabajadores y trabajadoras en el ámbito de la salud laboral se formaliza básicamente a través de su representación en el seno de las empresas. Sin embargo, dicha estructura participativa no se agota en la empresa y trasciende este ámbito con la participación institucional, a través de los sistemas de representación existentes en nuestro marco normativo. Hablamos por tanto de sistemas indirectos de participación en los que los agentes sociales, *los sindicatos*

*de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios.*<sup>14</sup>

En el mismo sentido de promoción de la participación institucional de los individuos se manifiesta el art 9.2 C.E., mandando a los poderes públicos a facilitar dicha participación:

*Art. 9.2. Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social.*

Por su parte, el art. 129 CE señala que *“la ley establecerá las formas de participación de los interesados en la Seguridad Social y en la actividad de los organismos públicos cuya función afecte directamente a la calidad de vida o al bienestar general”*.

Estamos por consiguiente frente a un mandato genérico de participación de la ciudadanía en la vida política y económica que, en el marco de las relaciones conflictivas del mundo del trabajo, recaen sobre quienes ostentan la legitimidad para la defensa de los intereses colectivos de los trabajadores, estableciéndose dicha capacidad de representación según la consideración legal de mayor representatividad en función de la audiencia conseguida en las elecciones para delegados de personal y miembros de los comités de empresa y de los órganos de representación de las Administraciones Públicas (art. 6 y 7 de la LOLS)<sup>15</sup>.

Se suelen distinguir dos vías fundamentales de la participación institucional de los interlocutores sociales: una que supone la participación de los mismos en órganos de las Administraciones Públicas y que por tanto, se basa en la regulación legal

<sup>14</sup> Art. 7 Constitución Española

<sup>15</sup> Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical

específica que en cada caso exista; y una segunda vía, la concertación social, para la que no es necesaria dicha regulación legal y que surge de la voluntad de las partes.

En materia de salud laboral el texto normativo de referencia es la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales y en él encontramos los elementos esenciales de la participación institucional de los interlocutores sociales en materia de prevención.

Ya en su exposición de motivos la LPRL señala la necesaria participación de empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas, en las actuaciones de los poderes públicos dirigidas a la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en base a los principios de eficacia, coordinación y participación. Estos extremos serán desarrollados a lo largo del texto legislativo con previsiones de distinto alcance que conviene resumir.

El art. 5. de la LPRL establece los objetivos de la política en materia de prevención e incorpora, en la elaboración de la misma, la participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones más representativas de ambos. En el mismo sentido el art. 12 prevé la participación de empresarios y trabajadores en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores como principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales.

Por otra parte, el art. 6, establece la obligación del Gobierno de consultar previamente con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, las iniciativas reglamentarias que adopte para la regulación de las siguientes materias:

- a. Requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.
- b. Limitaciones o prohibiciones que afectarán a las operaciones, los procesos y las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. Específicamente podrá establecerse el sometimiento de estos procesos u operaciones a trámites de control administrativo, así como, en el caso de agentes peligrosos, la prohibición de su empleo.
- c. Condiciones o requisitos especiales para cualquiera de los supuestos contemplados en el apartado anterior, tales como la exigencia de un adiestramiento o formación previa o la elaboración de un plan en el que se contengan las medidas preventivas a adoptar.
- d. Procedimientos de evaluación de los riesgos para la salud de los trabajadores, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva.
- e. Modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, considerando las peculiaridades de las pequeñas empresas con el fin de evitar obstáculos innecesarios para su creación y desarrollo, así como capacidades y aptitudes que deban reunir los mencionados servicios y los trabajadores designados para desarrollar la acción preventiva.
- f. Condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos, en particular si para los mismos están previstos controles médicos especiales, o cuando se presenten riesgos derivados de determinadas características o situaciones especiales de los trabajadores.
- g. Procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales, así como requisitos y procedimientos para la comunicación e información a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo.

En consecuencia, y desde el punto de vista material las previsiones de



participación institucional de los agentes sociales en materia de salud laboral tiene un amplísimo contenido que abarca desde la elaboración de las políticas a implantar, su planificación y programación, así como el control sobre su gestión, incorporando también el derecho a la consulta previa en la promoción legislativa, reglamentaria y técnica que los distintos poderes públicos desarrollen en función de sus competencias.

Para el desarrollo de dichas funciones hay que destacar la creación, de conformidad con el art. 13 de la LPRL, de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (CNSST) como 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.

Su composición viene regulada por el RD 1879/1996 en desarrollo de la LPRL. Según el mismo, la Comisión estará integrada por representantes de la Administración General del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las ciudades de Ceuta y Melilla y por representantes de las organizaciones sindicales y empresariales que tengan reconocido el carácter de más representativas. Se constituyen cuatro grupos de representación con diecinueve representantes cada uno de ellos, siendo por tanto un órgano paritario de carácter cuatripartito en cuanto a su composición.

Sin embargo, para la adopción de acuerdos la representación de las Administraciones Públicas dispone de un voto por cada uno de los miembros, mientras que la de las organizaciones empresariales y sindicales disponen de dos votos, lo que convierte a la Comisión en un órgano paritario de carácter tripartito: administración, sindicatos y patronales (cada grupo con 38 votos efectivos).

Para el desarrollo de sus competencias la CNSST funciona en Pleno, en Comisión Permanente y en Grupos de Trabajo conforme a las previsiones legales desarrolladas en su Reglamento de Funcionamiento Interno, aprobado por el

Pleno de la Comisión de acuerdo con el art.4 del RD 1879/1996, por el que se regula la composición de la CNSST.

La Comisión Nacional desarrolla las funciones establecidas en la LPRL esencialmente a través de su funcionamiento en Pleno, que está compuesto por la totalidad de los miembros que integran la CNSST y presidido por la titular de la Secretaría de Estado de Empleo.

Para ello, según el Reglamento Interno y la LPRL, desarrollará, entre otras las siguientes funciones:

a) Conocerá las actuaciones que desarrollen las Administraciones Públicas competentes en materia de:

- Promoción de la prevención de riesgos laborales.
- Asesoramiento técnico en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

b) Podrá informar y formular propuestas en relación con las actuaciones indicadas en el párrafo anterior, específicamente en lo que se refiere a lo establecido en el artículo 13 de la Ley 31/1995.

d) Coordinará las actuaciones entre la AGE y las CCAA en materia de prevención de riesgos laborales a través de los órganos que se creen para el desarrollo de estas funciones.

e) Conocerá, a través del vocal de cada CCAA, las iniciativas y resultados obtenidos en su Comunidad derivada de la coordinación llevada a cabo desde la autoridad laboral con las autoridades competentes en materia de industria, educación y sanidad, en todo lo relacionado con la prevención de riesgos laborales.

f) Será informada periódicamente de las actuaciones que en materia de prevención de riesgos laborales realicen las distintas instituciones representadas en la Comisión Nacional y otros órganos con competencia en esta materia. Asimismo, conocerá sobre los proyectos legislativos y actividades que, en este ámbito, desarrollen organismos comunitarios, internacionales, así como los agentes económicos y sociales.

g) Fijará los criterios y directrices de las actuaciones que debe realizar el INSHT con el fin de poder prestar a ésta la asistencia técnica, científica y administrativa necesaria para el desarrollo de políticas preventivas que se hayan acordado en el seno de la Comisión Nacional.

También corresponde al Pleno de la CNSST la creación y disolución, al término de su actuación, de los Grupos de Trabajo que considere necesarios para el desarrollo de sus funciones y competencias, mediante los correspondientes mandatos en los que se especificarán tanto los objetivos y tareas a desarrollar como, en su caso, el plazo en el que deben presentar los resultados parciales y las conclusiones finales. Dichos Grupos de Trabajo garantizarán la representación y proporcionalidad de la composición de la Comisión y podrán tener carácter permanente o temporal en función de los objetivos y temas específicos que se determinen.

Los Grupos de Trabajo, una vez concluidos los trabajos encomendados, elevan sus informes y propuestas a la Comisión Permanente para que la misma las incorpore en el orden del día del Pleno de la Comisión Nacional para su consideración. En la actualidad existen más de diez grupos en funcionamiento con mandatos específicos sobre: amianto, seguridad vial, trastornos musculoesqueléticos, construcción, sector agrario, riesgos psicosociales, etc.

Uno de los grupos de trabajo de carácter permanente es el de Valores Límite que,

constituido en 1998, tiene como objeto la implantación de un sistema nacional de valores límite indicativos referidos a agentes químicos en el ambiente de trabajo, para prevenir posibles riesgos. Este grupo somete a revisión anual el listado de valores límite y propone al Pleno de la Comisión Nacional su aprobación y publicación.

Conviene resaltar también la importancia que en el marco de la concertación social adquieren la creación de alguno de los grupos de trabajo; nos referimos expresamente al grupo constituido para el Seguimiento de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 que finalizó sus trabajos con la elaboración y elevación al Pleno del documento de Balance final de la citada Estrategia en mayo de 2013. Dicho grupo desarrolló trabajos de seguimiento de los distintos planes de acción para la ejecución de la EESST 2007-2012, así como la elaboración de los indicadores para su seguimiento.

Prácticamente de manera simultánea se acordó la creación de un Grupo de Trabajo para la elaboración de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2014-2020 y la evaluación del cumplimiento de la misma. En el momento de escribir estas líneas el Grupo de Trabajo tiene muy avanzada la determinación de objetivos para dicha estrategia, si bien no ha sido posible elevar al Pleno una propuesta definitiva.

Hay que destacar que la ausencia de una estrategia en vigor ha ralentizado las iniciativas en salud laboral pese a que el Balance consensuado de la anterior estrategia refleja un alto nivel de desarrollo de los objetivos propuestos y ya establecía un mínimo diagnóstico de materias a desarrollar en el futuro.

Por todo ello, la CNSST es una pieza fundamental en el diseño y desarrollo consensuado de las políticas públicas en materia de salud laboral desde la participación activa de los agentes sociales y las distintas administraciones que integra las previsiones legales de participación y consulta pero que desborda dicho

marco con la potenciación del diálogo social como mecanismo de participación de los interlocutores sociales en el conjunto de las políticas de prevención. Hay que señalar que la concertación social, o diálogo social, se convierte, con carácter general, en un instrumento político singular para la coordinación de los intereses económicos y sociales bajo la lógica de la participación de los agentes sociales en la determinación de las políticas económicas y sociales. La concertación contribuye a un cambio de cultura en las relaciones laborales hacia modelos más colaborativos, intentando superar la perspectiva de la confrontación. El conflicto existe en cualquier caso y se expresará con mayor o menor intensidad en función de la correlación de fuerzas, pero la concertación deberá buscar alternativas y consensos esenciales.

La LPRL también prevé, en la disposición adicional duodécima, la participación institucional en las Comunidades Autónomas, de acuerdo con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral.

Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, según la Disposición Adicional 5ª de la LPRL, se constituyó la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (FPRL en adelante) bajo el protectorado del Ministerio de Empleo y Seguridad Social para la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas.

La FPRL tiene la misma composición de carácter cuatripartito que la CNSST, con participación de las Administraciones Públicas, Central y Autonómicas, y de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores. Los órganos de gobierno son el Patronato, con la participación de todos los miembros (76 en total) y una Comisión Delegada compuesta por 20 miembros manteniendo la proporcionalidad de los grupos de representación.

Para la consecución de los objetivos previstos en la Disposición Adicional 5ª de la LPRL la Fundación promueve la realización de:

1. Acciones de información: Son aquéllas que persigan la difusión entre trabajadores y empresarios de los principios de acción preventiva de los riesgos laborales o de las normas concretas de aplicación de tales principios.

2. Acciones de asistencia técnica: Están dirigidas al estudio y resolución de problemas derivados de la aplicación práctica y material de las actuaciones preventivas.

3. Acciones de formación: Consisten en el diseño de los métodos y de contenidos de programas que pudieran ser impartidos en sectores y subsectores de la actividad productiva, en especial en aquellos cuya estructura esté constituida fundamentalmente por pequeñas empresas.

4. Acciones de promoción del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales: Su objetivo es el fomento del conocimiento y la aplicación por empresarios y trabajadores de las disposiciones legales, reglamentarias y convencionales en materia de Prevención de Riesgos Laborales, en especial a través de mecanismos e instrumentos desarrollados en los ámbitos sectoriales y territoriales de la actividad productiva.

Anualmente el Patronato de la FPRL aprueba las bases de las convocatorias de asignación de recursos conforme a los estatutos de la propia fundación, publicando dichas convocatorias y resolviendo la asignación de recursos entre los solicitantes.

Por ello la FPRL se configura claramente como un mecanismo de participación institucional dotado no exclusivamente de capacidades consultivas, como en la mayoría de los casos sucede con la Comisión Nacional, sino en un instrumento

básico para la implantación de programas y acciones cuyos beneficiarios efectivos son los trabajadores y empresas que los emplean.

Por último, la Ley 31/1995 de PRL, y en el marco de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, establece que "las organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos en el trabajo, en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores, e informadas del resultado de dichos planes"<sup>16</sup>. Dicha previsión forma parte del núcleo de actividad del Pleno de la Comisión Nacional, toda vez que las distintas instituciones representadas en ella deberán informar periódicamente de sus actuaciones en materia de prevención y, específicamente, la Comisión conocerá de las actuaciones de vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, que tiene encomendado la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.<sup>17</sup>

Hay que señalar que el marco de participación institucional de los agentes sociales en los sistemas de Inspección ha sido reiteradamente valorado en la normativa y comunicaciones de la Comisión Europea en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como por el comité de altos Responsables de la Inspección, que consideran que las estrategias de la Inspección de Trabajo deben ser transparentes a los agentes sociales y que deben establecerse relaciones efectivas con los mismos para aprovechar su experiencia, tomar en cuenta sus prioridades y asegurar su apoyo.

La creación de la Comisión Consultiva Tripartita de la ITSS, orden TAS 3869/2006, de 20 de diciembre, como Órgano Colegiado asesor, adscrito a la Autoridad Central de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, da cumplimiento a estas

<sup>16</sup> Art. 40.4 LPRL

<sup>17</sup> Art. 9 LPRL

previsiones, y al mandato recogido en la Disposición Final Primera de la Ley 43/2006, y sin duda refuerza el principio de participación de los agentes sociales en el sistema de Inspección.

La Comisión actúa en Pleno previa convocatoria de su Presidente o a iniciativa de cualquiera de las partes.

Tiene carácter tripartito y está integrada por representantes de la Administración General del Estado y de las Organizaciones empresariales y sindicales más representativas, estas últimas en proporción a la representatividad que ostentan. En representación de las Comunidades Autónomas están invitados a las reuniones el Presidente y Portavoz de la Comisión de Trabajo para la ITSS prevista en la Ley 42/1997.

La Comisión conocerá las actuaciones que desarrolle la Autoridad Central en materia de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en los diferentes ámbitos, y sus funciones serán las de asesorar y formular propuestas e informes en materia de:

- a. Diseño de estrategias para la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- b. Prioridades y objetivos de alcance general de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social,
- c. Campañas de inspección
- d. Realización de actuaciones inspectoras en empresas de ámbito supraautonómico.
- e. Recursos humanos y materiales del Sistema de la Inspección, así como sobre los procesos de selección y formación del personal inspector.
- f. Proyectos normativos que afecten de forma directa al Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como criterios y orientaciones operativos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.



Con todo podemos afirmar que el marco de participación institucional en seguridad y salud en el trabajo emanado de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales es un claro exponente de los sistemas de representación más desarrollados en el que los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Otra discusión es si dicho sistema es realmente percibido por los interesados, los trabajadores y trabajadoras, como propios, o si la institucionalización contribuye de alguna forma al alejamiento de los interlocutores de su propia base social.

### **La realidad de la participación de los trabajadores y trabajadoras en la prevención de riesgos laborales.**

La Encuesta de Calidad de Vida en el Trabajo analiza algunos aspectos interesantes al respecto del conocimiento que los trabajadores y trabajadoras tienen, indirectamente, tanto de las estructuras de sus estructuras de representación y participación, como, en concreto, de las medidas sobre salud y seguridad en el trabajo.

Así, según los datos de 2010, a la pregunta sobre la existencia de una estructura que facilita la negociación colectiva en tu empresa (existencia de delegados de personal, comités de empresa, delegados sindicales,...) un 52,5% de los encuestados no conoce esta estructura o no sabe o no contesta. En el sector privado, sólo el 42.4% de los encuestados conoce la existencia de una estructura que posibilita la negociación colectiva en la empresa.

Estos datos son, si cabe, más alarmante por sector o por tamaño de empresa. Así entre el 25% y el 30% de los trabajadores de en la agricultura, la construcción o la hostelería conoce la existencia de representación social en la empresa. Sólo un 32% de los trabajadores en empresas entre 10 y 50 trabajadores tienen constancia de la existencia de estructuras de representación de los trabajadores y

trabajadoras.

Es decir, la existencia de normativa en términos de representación de los trabajadores y trabajadoras y, por lo tanto, de participación de los mismos en las decisiones empresariales, no conlleva una participación o una representación real. Una gran parte de los trabajadores y trabajadoras en nuestro Estado no conocen de su existencia, lo que denota, obviamente, un nivel de actividad y por lo tanto de participación prácticamente nulo.

Esta misma encuesta pregunta sobre la valoración de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo. Sólo el 50,6 % de los mismos la valor de cómo bien o muy bien, el resto presentaría una valoración regular o negativa y un 13,2% ni siquiera la conoce.

Estos datos nos muestran con bastante rotundidad que las estructuras de participación de los trabajadores y trabajadoras y, concretamente, de su actividad en términos de salud laboral y prevención de riesgos laborales, es bastante deficiente.

¿Qué elementos explican estos datos?. Parece claro que, los altos niveles de precariedad en el empleo existente en nuestro Estado (los últimos datos de la Encuesta de Población Activa mostraban que sólo un 40% de los trabajadores y trabajadoras presentan un contrato indefinido a tiempo completo), una estructura empresarial dominada por pequeña empresa y micro empresa, una estrategia competitiva por parte de las empresas excesivamente volcada hacia el control de los costes y, en particular de los costes laborales, y con un bajo nivel de gasto en I+D+i, han fortalecido prácticas de gestión de la mano de obra donde, entre otros, la participación de los trabajadores y trabajadoras son más bien escasos. Naturalmente, una baja participación de los trabajadores y trabajadoras que también se deja notar en una deficiente prevención de riesgos laborales.

La Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud (2009) en las empresas

nos muestra algunos datos de interés para valorar las condiciones reales en las que se desarrolla la actividad preventiva en el Estado español:

- Sólo el 43.4% de los trabajadores y trabajadoras encuestados en empresas con más de 6 trabajadores dicen tener Delegado de Prevención. Este valor se reduce al 25% en empresas entre seis y 10 trabajadores.
- El 80% de las empresas de más de 50 trabajadores tiene Comité de Seguridad y Salud.
- Aproximadamente el 50% de los Comités de Seguridad y Salud tiene menos de cuatro reuniones al año, un tercio por debajo de tres reuniones al año. Y sólo el 23% tiene más de cuatro reuniones al año. Recordamos que el mínimo que marca la normativa son 4 reuniones al año.

Los datos de esta encuesta también nos señalan que el 41% de los entrevistados consideran que la primera motivación para realizar la prevención de riesgos laborales es el cumplimiento de la legislación, y un 42% mejorar las condiciones de trabajo. Como segunda opción, aparece como motivación importante, además de las anteriores el evitar las consecuencias legales (25% de respuestas), y por último como tercera opción, aparece en el entorno del 10% la respuesta a los requerimientos de sindicatos y trabajadores, cuidar la imagen de la empresa o el buen clima laboral.

Por lo tanto, observamos una distancia importante entre el marco normativo y la realidad de la prevención de riesgos, donde el miedo a incumplir la legislación prevalece sobre una apuesta por las mejoras en las condiciones de trabajo, en un marco con escaso dinamismo participativo, incluso deficiencias importantes en la presencia de representantes de los trabajadores en materia de salud laboral.

Un estudio del Instituto Sindical Trabajo, Ambiente y Salud<sup>18</sup> sobre Comités de Seguridad y Salud (CSS en adelante) nos muestra también, sin ser exhaustivos:

- La mayor parte de los delegados de prevención firma tener un buen conocimiento de las condiciones de trabajo en el centro de trabajo, que obtienen gracias a su comunicación con sus compañeros. Y, además, consideran que este conocimiento es esencial para tener influencia en el seno del CSS.
- Señalan que la calidad de la información, o el grado de cumplimiento de lo acordado y la falta de una política preventiva empresarial clara son los problemas más importantes en el funcionamiento de estos CSS.
- En su mayoría no ven a la Inspección como un apoyo a la política preventiva.
- Menos de la mitad de los CSS tratan aspectos de la gestión preventiva y su control.
- Se evidencia la necesaria mejora de la información disponible y, sobre todo, no se observa una participación real en las decisiones del CSS, y que existe un bajo nivel de cumplimiento.
- La mayor parte de los delegados de prevención demandan apoyo al sindicato al que pertenecen y sólo un 10% declara no haber recurrido a ellos.

Por último la Encuesta europea de empresas sobre riesgos nuevos y emergentes (ESENER)<sup>19</sup> nos muestra, entre otras que:

- La representación de los trabajadores es un factor impulsor clave en materia de Seguridad y Salud en el trabajo.
- El cumplimiento de obligaciones jurídicas (ya comentado

<sup>18</sup> Narocki Claudia et al (2011). Estudio sobre el funcionamiento de los Comités de Seguridad y Salud.

<sup>19</sup> Nos referimos a los datos generales de la Encuesta a nivel europeo en 2009.

anteriormente) y las solicitudes de los trabajadores y trabajadoras son un factor impulsor en la gestión de riesgos laborales.

- Los directivos reconocen que la participación del trabajador y trabajadora es un factor clave para el éxito de la gestión en Seguridad y Salud en el trabajo. Por lo tanto, la función de los interlocutores sociales sigue siendo crucial para la ejecución de medidas eficaces.
- De hecho, el segundo motivo (tras el cumplimiento normativo) que impulsa las políticas preventivas en los países europeos son las reclamaciones por parte de los trabajadores o de sus representantes.
- Que el nivel de participación formal de los trabajadores es directamente proporcional al tamaño de la empresa.

Así, la participación de los trabajadores y trabajadoras y sus representantes en la prevención de riesgos laborales, presenta claras deficiencias, no sólo porque ni siquiera la participación institucionalizada, la que marca la normativa, no se hace efectiva en un porcentaje alto de empresas, sino porque, además, en aquellas en las que existe, las motivaciones empresariales se circunscriben en su mayoría al cumplimiento de la legislación y a evitar la sanción, y por lo tanto, se percibe una baja calidad de la información y la participación, con escaso refuerzo, además, de la principal institución de control, la Inspección de Trabajo.

Esto supone que la acción preventiva sigue presentando en el Estado español un perfil claramente reivindicativo, de conflicto, de búsqueda de espacio de concertación en el seno de la empresa. Son los delegados de prevención, obviamente, con el consiguiente apoyo de los trabajadores y trabajadoras, en muchos casos dificultado por las prácticas de gestión de la mano de obra, y con el apoyo de sus sindicatos, básicos para el refuerzo técnico y normativo, los que fuerzan su participación y las propias políticas preventivas en el seno de las empresas.

## **Métodos participativos para la gestión de los riesgos laborales.**

Ya hemos indicado anteriormente que la participación era un elemento esencial para la prevención de riesgos por motivos incluso metodológicos y de eficacia. La 205ª reunión de expertos de la Organización Internacional del Trabajo señala que: “recoger las opiniones e impresiones de los trabajadores que constituyen la fuente primera de datos relativos a los efectos subjetivos experimentados en relación al medio laboral”. Señala Guélaud (1978) que el trabajador o la trabajadora es "el mejor situado para testimoniar la fatiga que siente, la peligrosidad del puesto que ocupa...y sólo él puede hacer balance global de sus situaciones de trabajo". Se requiere una opción metodológica que supere la insuficiencia del conocimiento experto y que sea capaz de integrar la percepción subjetiva de la salud con el análisis objetivo de las condiciones de trabajo<sup>20</sup>.

Se pone el acento no tanto en el marco normativo que canaliza la participación formal en el seno de la empresa, sino en la utilización de procedimientos para la prevención de riesgos laborales que recojan esta necesidad de participación directa de los trabajadores y trabajadoras y sus representantes.

En los mismos términos podemos contrastar que la eficacia (y podríamos añadir que largo plazo también la eficiencia) mejora notablemente cuando existe participación de los trabajadores y trabajadoras. Silvia Rueda (2004) encuentra una correlación negativa entre siniestralidad laboral y fortaleza sindical en un estudio de 13 países de la OCDE (una correlación más fuerte si sólo se tienen en cuenta seis países que utilizan los mismos criterios para medir la siniestralidad). Por lo tanto, la fortaleza sindical en el seno de la empresa aparece como un elemento esencial para mejorar la salud de los trabajadores.

Así, una eficaz práctica preventiva nos lleva a mayor participación de los trabajadores, facilitado por la mayor fortaleza del movimiento sindical, y por otro

<sup>20</sup> Castillo JJ y Prieto C. (1983). Condiciones de trabajo: un enfoque renovador de la sociología del trabajo". Citado por P. Boix y L. Vogel (2006). Participación de los trabajadores. Salud Laboral. Conceptos y técnicas para la prevención de riesgos laborales. 3ª Edición.

lado, a la utilización de instrumentos de detección, análisis y control de los riesgos laborales que, a su vez, utilicen métodos altamente participativos (directa y delegada). Es en este contexto donde el desarrollo de herramientas participativas para la prevención de riesgos laborales toma todo su sentido.

El Instituto Sindical Trabajo, Ambiente y Salud (ISTAS) ha desarrollado para el Estado español, dos metodologías altamente participativas para la evolución de riesgos de origen psicosocial (COPSOQ ISTAS-21) y para la identificación, análisis y control de riesgos de origen ergonómico (ERGOPAR). Estos dos métodos establecen metodologías participativas, tanto de la representación legal de los trabajadores como de los propios trabajadores afectados (toma de datos, círculos de mejora,...). Podríamos decir que son métodos que dinamizan la participación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa, en este caso, para la mejora de las condiciones de trabajo y por tanto de la salud de los trabajadores y trabajadoras. Sin métodos participativos, la prevención puede situarse en un escenario tecnocrático que es ineficaz en términos preventivos.

En resumen, la participación de los trabajadores y trabajadoras en la empresa se define como resultado de un proceso sociohistórico determinado que define un sistema de relaciones laborales, en el que se enmarca el conflicto entre capital y trabajo, y donde se establece la dialéctica entre la reivindicación y la negociación. La fuerza sindical, la estructura productiva, las prácticas dominantes de gestión de la mano de obra, el papel regulador del Estado,... marcan este proceso de participación que resulta heterogénea, con niveles reales de participación diferenciados por centro de trabajo, sector o territorio.

Frente a esta construcción de la participación de los trabajadores y trabajadoras de formas y contenidos diversos, la protección de la salud (laboral) y la prevención de riesgos laborales obligan, en cierta forma, a mejorar y dinamizar estos niveles de participación si se busca la eficacia de la prevención. Esta mejora no sólo necesita de un marco normativo e institucional que formalice y asegure esta

participación, sino de metodologías para la prevención que asegure la misma. Y ambos elementos necesitan de un dinamismo reivindicativo, es decir, de fortaleza sindical.

Por último, en España, dada, entre otras, la estructura productiva dominada por la pequeña empresa, en sectores productivos de escaso esfuerzo en I+D+i y bajo valor añadido, donde se han generalizado unas prácticas de gestión de la mano de obra que, en términos generales, se centran en el control del coste laboral, lo que explica la alta precarización del empleo, el papel cada vez más residual del Estado en nuestro sistema de relaciones laborales, tal y como muestran las continuas reformas laborales, o el escaso refuerzo de las instituciones de control como puede ser la inspección de trabajo, o las mayores dificultades que tiene el movimiento sindical, fruto de la propia precariedad laboral y de un marco normativo que fortalece el poder empresarial... minimiza la participación de los trabajadores y trabajadoras en el seno de las empresas y, concretamente, en términos de prevención de riesgos laborales.