

**Plan de actuación para la mejora de la  
Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción  
de los accidentes laborales**

*22 de abril de 2005*

## **Plan de actuación para la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales**

- i. Hace diez años el conjunto de las actividades dedicadas a la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores experimentó un avance sustancial como resultado de la promulgación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

A ésta le siguieron otras normas que desarrollan preceptos de carácter horizontal y otros destinados a regular actividades de especial peligrosidad o bien riesgos específicos. Como consecuencia, nuestro marco normativo en esta materia se puede considerar suficiente, adecuado y homologable al de cualquier otro país de la U.E.

- ii. En este período también se han venido practicando determinadas políticas activas (formación, información, divulgación, acciones de concienciación y sensibilización, entre otras) que han incrementado de forma relevante la dedicación de las empresas a controlar los riesgos para la salud de sus trabajadores, y cuyos positivos resultados comienzan a apreciarse: en los últimos años se registra una reducción significativa de los accidentes de trabajo —en particular de los más graves y los mortales— y un mejor reconocimiento de las enfermedades profesionales.

- iii. No obstante, tales innegables avances no son suficientes. Aún ocurren más de 900.000 accidentes anuales y 23.000 enfermedades profesionales, con el resultado de más de 900 muertes y 7.000 trabajadores con incapacidad permanente cada año.

No obstante, estas cifras son sólo una parte del fenómeno que se comienza a percibir, pues se desconocen, por ejemplo, los efectos diferidos de muchas sustancias químicas que se emplean en los lugares de trabajo, al tiempo que nuevos riesgos de carácter ergonómico y psicosocial aumentan las amenazas a la salud de los empleados. Riesgos cuyo coste, en términos de salud y en gasto sanitario y para las empresas, no ha sido aún debidamente evaluado.

iv. En suma, el Gobierno considera que la mejora de las condiciones de Seguridad y Salud en el Trabajo —y, de forma particular, la reducción de la siniestralidad laboral— constituye uno de sus objetivos más importantes y una prioridad de su política laboral que es posible y necesario desarrollar. A este respecto cabe recordar que:

- ◆ El Presidente del Gobierno asumió en el Discurso de Investidura el compromiso de luchar contra la siniestralidad, elaborando un plan específico que sería presentado a los interlocutores sociales.
- ◆ El Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales en sus comparecencias en el Congreso y en el Senado reafirmó el compromiso de realizar una política dirigida a la reducción de los accidentes de trabajo.
- ◆ El Gobierno quiere responder con la mayor eficacia al mandato constitucional. La Constitución Española, en efecto, en su artículo 40.2, encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo y, al mismo tiempo, configura este mandato constitucional como uno de los principios rectores de la política social y económica. Ello significa que los poderes públicos están obligados a desarrollar una política de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.
- ◆ La actual estrategia comunitaria 2002-2006 invita a los Estados Miembros a desarrollar y aplicar políticas de prevención coordinadas, coherentes y adaptadas a las realidades nacionales.

v. Por ello, el Gobierno, en el año que ha transcurrido desde las últimas elecciones generales, ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas en materia de Prevención de Riesgos Laborales, orientado en múltiples direcciones, tales como:

- › **El desarrollo y puesta en marcha de los compromisos adoptados en la etapa anterior en el marco del Diálogo Social**, mediante reformas normativas. Entre otras, para dotar de mayor transparencia y calidad a los servicios preventivos que contratan las empresas, mejorar el número de efectivos inspectores y facilitar criterios para una eficaz integración de la prevención en las empresas.
- › **El refuerzo de los instrumentos destinados a contribuir a la mejora del funcionamiento del sistema de Prevención de**

**Riesgos Laborales (PRL).** En este sentido, se ha actuado con carácter de urgencia sobre los dos instrumentos principales para la ejecución de la política de Prevención de Riesgos Laborales con que cuenta la Administración General del Estado, la Inspección de Trabajo y el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, mediante una notable elevación de sus recursos.

- › **La puesta en práctica de una política laboral coherente con la mejora de las condiciones de trabajo.** A este respecto, se han iniciado políticas que aportarán efectos beneficiosos sobre los niveles de seguridad y salud de los trabajadores en España. La reducción de la temporalidad, la legalización de trabajadores inmigrantes o las políticas de fomento de incorporación de la mujer al mercado laboral están en consonancia y redundarán de forma positiva sobre la calidad de la vida en el trabajo.
- › **El aumento de la coordinación y el trabajo compartido de todas las Administraciones e instituciones implicadas en la PRL.** Se ha iniciado una dinámica de trabajo compartido con los representantes laborales de las CCAA, que se ha concretado en la creación de grupos de trabajo mixtos con la AGE al objeto de diseñar las grandes reformas que requiere el perfeccionamiento de nuestro sistema preventivo.
- › **El incremento de los recursos económicos y materiales que apoyen la adopción de políticas preventivas eficaces.** En particular, conscientes de la insuficiencia de la cultura preventiva entre los empresarios y trabajadores, se ha priorizado la inversión en actividades formativas y en dotar de estabilidad financiera a la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales como instrumento de fomento de las acciones de prevención destinadas a las pequeñas y microempresas.

vi. Como resultado de todo ello se está produciendo una reducción de los accidentes de trabajo y de los índices de incidencia, especialmente significativa en las expresiones más graves de los mismos, que da continuidad y hace más intensa la tendencia registrada en los últimos años.

Sin embargo, a juicio del Gobierno, es necesario y es posible conseguir una reducción mayor y más rápida de la siniestralidad laboral, así como una constante y progresiva mejora de las condiciones de trabajo.

vii. En este sentido, cabe resaltar que un enfoque adecuado y una correcta definición de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo debe tener los siguientes propósitos:

1) Los accidentes de trabajo constituyen la expresión más dramática de los riesgos laborales. Por ello, este Plan contempla como primera prioridad:

*LA REDUCCIÓN DRÁSTICA DEL NÚMERO Y FRECUENCIA DE LOS ACCIDENTES DE TRABAJO, en particular de los que tienen como consecuencia la muerte del trabajador y de los que ocasionan su invalidez. Para ello se actuará decididamente contra las causas principales que los provocan, así como contra las causas que los facilitan o coadyuvan a su producción.*

2) Las enfermedades ocasionadas por el trabajo apenas aparecen en las estadísticas debido a las particulares dificultades para su reconocimiento. Por ello se pretende

*CONOCER MEJOR LA VERDADERA DIMENSIÓN DE LAS ENFERMEDADES PROFESIONALES y de los agentes, procesos y situaciones laborales que las provocan, a fin de diseñar de forma más efectiva medidas para su control y reducción.*

3) Una política ambiciosa de Seguridad y Salud en el Trabajo no puede limitarse a adoptar una actitud de reacción ante los casos más extremos de daños producidos por la actividad de trabajo aunque ello constituya la primera prioridad. Es necesario también atender a los crecientes malestares manifestados en forma de molestias musculares y problemas mentales que afectan cada día a un mayor número de trabajadores. En este sentido es imprescindible una aproximación global cuyo objetivo sea

*PROMOVER UNA POLÍTICA DE CALIDAD EN EL EMPLEO reduciendo las fuentes de penosidad de muchas tareas. Empleos de más calidad son también empleos más productivos como manifestó de forma inequívoca la declaración de la Estrategia de Lisboa. Ello tendrá como resultado la empleabilidad, limitando las posibilidades de la expulsión del mercado de trabajo de los trabajadores de más edad. También una mayor calidad de vida en el trabajo fomentará la incorporación y el mantenimiento en la actividad de las mujeres, a quienes afectan en mayor medida los denominados “riesgos emergentes”, aquellos menos conocidos y por ello peor controlados.*

viii. En suma, a juicio del Gobierno, la realización de una política integrada, eficaz y elaborada con la mayor participación de todos los agentes implicados, en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo, es la condición necesaria para conseguir:

- › Reducir los accidentes de trabajo y sus más graves consecuencias.
- › Conocer mejor las enfermedades profesionales para hacerles frente adecuadamente.
- › Conseguir unos lugares de trabajo de mayor calidad y más productivos.
- › Utilizar de manera eficiente el gasto sanitario.
- › Prolongar la permanencia en el empleo, reduciendo el carácter penoso del trabajo.
- › Identificar y prevenir los riesgos que afectan en mayor medida a la mujer, logrando la igualdad de trato y de oportunidades.
- › Reducir, en definitiva, los enormes costes humanos, sociales y económicos que se derivan de los accidentes laborales y, en general, de la falta de Seguridad y Salud en el Trabajo.

ix. Lograr estos objetivos requiere reforzar medidas que se vienen ejecutando, reorientar otras y acometer nuevas tareas a fin de adaptarlas a un entorno sociolaboral y económico cada día más exigente para el conjunto de la sociedad y, en particular para las **empresas españolas**. Es en éstas donde se debe finalmente generar un cambio cultural en el que la mejora de las condiciones de seguridad y salud constituya un eje vertebrador de su competitividad.

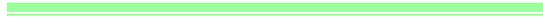
En este aspecto, la política de Seguridad y Salud en el Trabajo constituye también un elemento más de la construcción de un nuevo modelo productivo.

A facilitar lo se orientan las actuaciones y medidas contenidas en este PLAN, así como la ESTRATEGIA dirigida a definir, enmarcar y articular la política en la materia.

- x. Como se ha dicho anteriormente, la reducción cierta y real de los accidentes de trabajo que se está registrando puede y debe ser acentuada y acelerada.

Para ello, este Plan contiene tres elementos:

1. La decisión de elaborar, con la participación de todos, una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.
2. Un conjunto de medidas específicas, coherentes con la Estrategia citada, que adopta el Gobierno.
3. Una importante movilización de recursos.



1º.

## Hacia una **ESTRATEGIA ESPAÑOLA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO** 2005 – 2008

El planteamiento que el Gobierno ha propuesto a los interlocutores sociales, a las Comunidades Autónomas y a las fuerzas políticas en sede parlamentaria es la elaboración compartida por todos de una Estrategia Española en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Hay varias razones para plantear esta estrategia:

- 1ª. Es el medio para establecer **el marco general** de la política de prevención a corto, medio y largo plazo.
- 2ª. Es la forma de **dotar de coherencia y racionalidad** las actuaciones en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo desarrolladas por todas los actores implicados en la prevención.
- 3ª. Es tanto una necesidad nacional como un **compromiso con la Unión Europea**.
- 4ª. Cabe interpretarla, asimismo, como una necesidad social, en cuanto que **la sociedad necesita vislumbrar con claridad una respuesta coherente** de poderes públicos, fuerzas sociales y grupos políticos. Una unidad frente al problema.
- 5ª. Es un **compromiso político que quiere asumir el Gobierno** con todos sus interlocutores y con la propia sociedad.

Las principales **notas definidoras de esta Estrategia** deben ser:

- **Consenso**: la estrategia debe definirse y elaborarse a partir del acuerdo general de todos los actores.
- Dotar de **transversalidad** al enfoque y tratamiento de la Seguridad en el Trabajo, de forma que sus objetivos impregnen el diseño y las acciones llevadas a cabo por otras políticas.
- Diseñar **políticas integradas** que tengan en cuenta el conjunto de los ámbitos y de los interlocutores que intervienen.
- Realizar una **política laboral coherente** con los objetivos de reducir los Accidentes de Trabajo.

- **Sensibilizar a la sociedad** para implicarla en la tarea de mejorar la prevención para conseguir la reducción de la siniestralidad.

En suma, de lo que se trata es de construir una política global, coordinada, coherente y que implique a todos los agentes públicos y privados.

En opinión de los expertos, que comparten los interlocutores sociales y el resto de actores implicados, no estamos ante un problema de insuficiencia de la legislación: al contrario, hay legislación suficiente; lo que falta es **una actuación integrada y bien dirigida** que extraiga toda su potencialidad y eficacia al actual marco normativo e institucional.

## I. La necesidad de elaborar una estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La necesidad de elaborar una estrategia española de Seguridad y Salud en el Trabajo responde, fundamentalmente, a **cuatro exigencias**:

- ◆ *Dar respuesta a la cada vez más sentida demanda de la sociedad española de que se reduzca significativamente la siniestralidad laboral y de que se mejore la Seguridad y Salud en el Trabajo.*

Los índices de siniestralidad laboral en España continúan siendo muy elevados y siguen estando situados por encima de los niveles medios que existen en la Unión Europea. La sociedad española considera que estos índices de siniestralidad laboral reflejan una situación inaceptable que demanda insistentemente su reducción.

Los poderes públicos, las organizaciones empresariales y sindicales y el resto de los actores implicados se han hecho eco y deben canalizar dicha demanda, y en respuesta a la misma unir sus esfuerzos para reducir enérgicamente los niveles de siniestralidad laboral en nuestro país.

- ◆ *Cumplir un compromiso asumido en tal sentido con las fuerzas políticas en el ámbito parlamentario, con las Comunidades Autónomas, y con los interlocutores sociales en el marco del Diálogo Social.*

En concreto, por lo que se refiere a los interlocutores sociales, en la Mesa del Diálogo Social de Prevención de Riesgos Laborales del día 22 de febrero se acordó impulsar desde la misma una estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo que debería elaborarse a partir de los siguientes criterios:

- \* **Debería estar en consonancia con la estrategia europea sobre Seguridad y Salud en el Trabajo y con los planes de acción aprobados por las Comunidades Autónomas.**
- \* **Se elaborará a partir de un enfoque global e integrado de las políticas de Seguridad y Salud en el Trabajo.**
- \* **Deberá orientarse a la consecución de resultados; para ello contará con indicadores que permitan medir la eficacia de las acciones emprendidas.**
- \* **Ha de ser capaz de generar el máximo consenso político, social e institucional.**

\* Y deberá contar con la máxima implicación de las Comunidades Autónomas.

- ◆ *En tercer lugar, es una exigencia de nuestro marco constitucional que obliga a los poderes públicos a desarrollar políticas que protejan la seguridad y salud de los trabajadores.*
- ◆ *Por último, la elaboración de esta estrategia es una exigencia de nuestra pertenencia a la Unión Europea.*

En la estrategia que ésta tiene aprobada sobre Seguridad y Salud en el Trabajo (2002-2006) invita a los Estados Miembros a desarrollar y aplicar políticas de prevención coordinadas, coherentes y adaptadas a las realidades nacionales, fijando, en este contexto, objetivos que puedan medirse en cuanto a la reducción de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, especialmente en aquellos sectores de actividad que registran tasas de incidencia superiores a la media.

## II. Dar un nuevo impulso y cambiar la orientación de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo.

1. La elaboración de una estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo pasa, a juicio del Gobierno, por **dar un nuevo impulso a las políticas de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Prevención de Riesgos Laborales.**

El nuevo impulso que se quiere dar a dichas políticas debe incorporar, en opinión del Gobierno, asimismo, **un cambio de rumbo y orientación de las mismas.** En concreto, el cambio que debería producirse es el siguiente:

- › En primer lugar, la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo deberá **tener en cuenta los cambios** que se están produciendo en el mercado de trabajo, así como los nuevos riesgos que aparecen asociados a los mismos.
- › En segundo lugar, la estrategia debería elaborarse **poniendo el énfasis en la consecución de resultados.**

En este sentido, el Gobierno entiende que se deberían impulsar potentes **políticas activas** que combatan de forma más eficaz la siniestralidad laboral.

- › En tercer lugar, la estrategia se elaborará a partir de un **enfoque coordinado de todas las políticas** que, directa o indirectamente, inciden en la Seguridad y Salud en el Trabajo.

La política en esta materia tiene un **carácter transversal** y en consecuencia debe penetrar y **estar integrada en 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
- y en las distintas políticas sectoriales.

2. Por otro lado, la elaboración de esta estrategia pasa también por identificar los **objetivos** que se persiguen con la misma, ya sean de carácter general o de carácter operativo o instrumental.

El Gobierno entiende que los **objetivos generales** serían los siguientes:

- De una parte, reducir, de manera constante y significativa, la siniestralidad laboral y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea.
- De otra, mejorar de forma continua y progresiva los niveles de Seguridad y Salud en el Trabajo.

A su vez, los **objetivos operativos o instrumentales** deberían ser los siguientes:

- **Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.**
- **Perfeccionar y potenciar el sistema de vigilancia y control de dicho cumplimiento.**
- **Mejorar la coordinación institucional.**
- **Reforzar las instituciones básicas del Estado dedicadas a esta materia, para adecuarlas a las nuevas exigencias de la sociedad.**
- **Fortalecer el papel de los interlocutores sociales.**
- **Mejorar los mecanismos de participación de los trabajadores y de sus representantes.**
- **Establecer un instrumento de información permanente de los Riesgos Laborales, sus consecuencias para la seguridad y salud de los trabajadores y los avances en materia de gestión y buenas prácticas preventivas.**
- **Impulsar la investigación.**
- **Potenciar la formación.**
- **Mejorar la eficacia y calidad del sistema de prevención.**

### III. Líneas de actuación a desarrollar en la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para alcanzar los objetivos indicados, el Gobierno entiende que podrían realizarse, en cada caso, las siguientes actuaciones dirigidas a:

<b>Consolidar una verdadera cultura de la prevención</b>	<p>El objetivo debe ser sensibilizar a la sociedad española en su conjunto sobre la importancia de la Prevención de Riesgos Laborales y cambiar los valores, actitudes y comportamientos de la misma en dicha materia.</p> <p>En este sentido, se trataría de desarrollar e intensificar las actuaciones de sensibilización y de promoción y apoyo a una cultura de la prevención que se pusieron en marcha con el Plan de Acción sobre Siniestralidad Laboral que se aprobó en el año 1998.</p>
<b>Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa</b>	<p>No es posible aceptar un cumplimiento meramente formal y documental de la normativa. Ha de intentarse, por todos los medios, que dicho cumplimiento sea real y efectivo.</p> <p>Para cumplir este objetivo, el Gobierno entiende que sería necesario:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Simplificar y clarificar el marco normativo para facilitar su cumplimiento, sobre todo por parte de las pequeñas y microempresas.</li><li>- Adaptar permanentemente el marco normativo 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.).</li><li>- Ampliar el ámbito de cobertura del sistema de Prevención de Riesgos Laborales establecido en la ley a los trabajadores autónomos.</li><li>- Establecer estímulos a las empresas para favorecer el cumplimiento real y efectivo de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales.</li></ul>
<b>Mejorar la coordinación institucional</b>	<p>La coordinación de todos los actores es una exigencia insoslayable de la eficacia del sistema de Prevención de Riesgos Laborales. Por lo tanto, su mejora debe ser una de las prioridades de la estrategia.</p> <p>En este sentido, en dicho marco se debería:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- Reforzar y mejorar la coordinación de la actuación de los diferentes Departamentos de la Administración General del Estado que intervienen en la Prevención de Riesgos Laborales.</li><li>- Reforzar y mejorar la coordinación de las actuaciones de las diferentes Administraciones Públicas en dicha</li></ul>

	<p>materia, y en particular las de la Administración del Estado y la de las Comunidades Autónomas, creando entre ambas administraciones un Comité Técnico Mixto específico.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Reforzar y mejorar la coordinación con los organismos internacionales competentes en la materia.</li> </ul>
<p><b>Reforzar las instituciones básicas del Estado dedicadas a la materia</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las instituciones del Estado que habrán de reforzarse serán las siguientes: <ul style="list-style-type: none"> <li>- La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social</li> <li>- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</li> <li>- La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo</li> <li>- La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales</li> </ul> </li> <li>- En relación con la <b>Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social</b> se continuará fortaleciendo la estructura y medios, humanos y materiales, con que cuenta la misma, incrementando considerablemente su número de efectivos.</li> </ul> <p>Asimismo se seguirá incrementando la colaboración de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social con las Comunidades Autónomas, creando a tal efecto la Comisión de Trabajo de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social en el marco de la Conferencia Sectorial.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Se reforzará, con carácter urgente y de forma profunda, el <b>Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo</b>.</li> </ul> <p>Como órgano científico-técnico de la AGE, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo debe desempeñar un papel protagonista en el desarrollo de la 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 nuevas funciones que se le encomiendan en la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales.</p> <p>Su redefinición debería estar asentada en las siguientes bases:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Debería intensificarse la función investigadora y de estudio del INSHT, que debería ser el organismo que centralizara el conocimiento de la realidad de la Prevención de Riesgos Laborales y que fomentara el desarrollo de la investigación en España en esta materia.</li> </ul> <p>Para apoyarlo en esta tarea. se debería constituir en el mismo un Observatorio estatal de las condiciones de trabajo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Deberían reafirmarse las funciones de <b>coordinación y cooperación con las Comunidades Autónomas</b> en cuanto al desarrollo de las políticas de Prevención de</li> </ul>

cuanto al desarrollo de las políticas de Prevención de Riesgos Laborales: formación, sensibilización y comunicación, investigación y estudio, y asistencia a las empresas.

En este sentido, el **Comité Técnico Mixto** entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas debería tener un papel más activo.

- Deberían afianzarse también las funciones de secretaría y de apoyo técnico que presta a la **Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**, cuyo papel habrá de revalorizarse de acuerdo con el compromiso asumido en la Declaración del Diálogo Social. La misión de apoyo técnico a la Comisión debe permitir configurarla como el foro de concertación y diálogo de las políticas de prevención que deben ser desarrolladas por los diversos agentes, sobre la base de conocimientos rigurosos y actualizados de los problemas que se han de encarar.
- Debería reforzarse, en fin, la coordinación del **INSHT** con otros organismos de la Administración General del Estado, de carácter científico-técnico, con competencias en la materia.

*A tal efecto, el Gobierno presentará en la Mesa de Diálogo Social para la Prevención de Riesgos Laborales, antes del 30 de abril de 2005, el proyecto de reforma del INSHT en el que deben recogerse las recomendaciones o sugerencias indicadas anteriormente.*

- En el marco de la estrategia se revalorizará la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, tal como se indica en la Declaración para el Diálogo Social suscrita el 8 de julio de 2004.
- Garantizada la continuidad y financiación de la **Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales** para el año 2005, a lo largo de este año se procederá a realizar la evaluación, análisis y diagnóstico sobre la eficacia de las acciones de la misma y a partir de lo cual 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.
- En relación con las **Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales**, una vez segregada la actividad preventiva que venían desarrollando como servicios de prevención ajenos, lo que procederá hacer será integrar la actividad preventiva que realicen con cargo a cuotas en la planificación general de las actividades preventivas que se derive del desarrollo de la estrategia de Seguridad y Salud en el Trabajo, articulando los adecuados sistemas de coordinación.

#### **Mejorar los mecanismos de participación de los trabajadores**

La participación de los trabajadores y de sus representantes es un elemento esencial de la política de Seguridad y Salud en el Trabajo y de Prevención de Riesgos Laborales.

Por ello, uno de los ejes de la estrategia será mejorar dicha

	<p>participación. En este sentido, se debería proceder a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mejorar los mecanismos de participación a través de un marco de representación a nivel sectorial y territorial.</li> <li>- Establecer un marco jurídico que facilite la actuación de los representantes de los trabajadores en las empresas organizadas en red.</li> </ul>
--	---

<p><b>Perfeccionar los sistemas de información e investigación</b></p>	<p>En España, la información sobre las condiciones de trabajo y sobre la realidad preventiva está dispersa y presenta importantes carencias y lagunas, al tiempo que la investigación que se hace en la materia es todavía escasa.</p> <p>Es necesario, por tanto, perfeccionar los sistemas de información y de investigación para que contribuyan de manera eficaz a reducir la siniestralidad laboral.</p> <p>El Gobierno entiende que tal perfeccionamiento pasa por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Crear un Observatorio permanente de condiciones de trabajo en el que los órganos técnicos de las CCAA y los agentes sociales participen de forma activa.</li> <li>- Hacer un mayor esfuerzo inversor y de coordinación de la investigación en la materia.</li> <li>- Disponer de un organismo que lidere y consolide la investigación que se realice en el ámbito de la Administración del Estado y que coordine la que se realice por otras Administraciones Públicas o entidades. El organismo que asumirá este liderazgo debería ser el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.</li> </ul>
--	---

<p><b>Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención</b></p>	<p>La calidad de la prevención debería ser, en cierto modo, la apuesta principal de la propia estrategia.</p> <p>Tal calidad ha de ser la de todo el sistema preventivo aunque se debería poner un especial énfasis en la del mercado de la prevención (servicios de prevención, auditorías, entidades formativas).</p> <p>Para ello se atenderá, en cooperación con las CCAA, especialmente al control y al fomento de la calidad de las acciones de los agentes que intervienen en el mercado de la prevención.</p>
--	---

<p><b>Potenciar la formación</b></p>	<p>La formación debe ser uno de los pilares básicos, toda vez que contribuye de forma particular al cambio cultural y favorece la modificación de prácticas de trabajo que pueden ser inadecuadas.</p> <p>La formación en prevención debe empezar en el sistema educativo y continuar después en el ámbito laboral. En este</p>
--------------------------------------	---

sentido, se debería:

- Incorporar los contenidos preventivos en todos los niveles del sistema educativo donde ahora no lo están, así como reforzarlos en la formación profesional, la continua y la universitaria.

Una última línea de actuación que se podría desarrollar es **la promoción de la responsabilidad social de las empresas en materia de Prevención de Riesgos Laborales**.

---

**Medidas dirigidas a conseguir un refuerzo directo de la prevención, de la vigilancia en el cumplimiento de la normas y de la lucha contra los accidentes de trabajo.**

El Gobierno no puede ni debe, evidentemente, dejar pasar el tiempo. En paralelo al desarrollo de la estrategia —de la que se derivarán nuevas actuaciones en múltiples terrenos y sobre todo una evolución y un proceso de integración de todas ellas— hay que continuar tomando medidas que, a juicio del Gobierno, ni pueden ni deben esperar, pero que son coherentes, obviamente, con los contenidos expuestos en el apartado anterior.

En este marco de actuaciones, las principales medidas son las siguientes:

➤ **En materia de fortalecimiento de los instrumentos de inspección y control:**

1. La primera medida en este terreno se refiere al **reforzamiento presupuestario de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS)**. Para ello se han incrementado los créditos para 2005 en un 11%.
2. **Refuerzo de los medios humanos de la ITSS**. Para lo cual se ampliarán las plantillas en 55 Inspectores y 45 Subinspectores, en 2005.

*El objetivo, al final de legislatura, es disponer de 1.000 efectivos en cada Cuerpo, acercándonos a la media europea de 11.250 trabajadores por Inspector.*

*Ambas medidas, la mayor dotación presupuestaria y de medios humanos y materiales, van a permitir que se realicen sólo para el sector de la Construcción 5.000 visitas más en 2005 que en el año anterior, hasta alcanzar las 80.000 visitas. Lo que, correlativamente, supone que se aumenten en 15.000 las actuaciones respecto a 2004, alcanzando la cifra de 300.000 actuaciones en la Construcción.*

3. **Habilitación de técnicos de las CCAA para realizar labores de control de Prevención de Riesgos Laborales**, que afectará a un colectivo potencial de unos 400 funcionarios, de los cuales es previsible que acepten la habilitación citada alrededor de 300.

*Con esta cifra se podrá aumentar el número de visitas en materia de seguridad y salud en 130.000 por año, lo que va a suponer un incremento de 400.000 actuaciones anuales sobre el volumen actual. Esto significa duplicar los actuales niveles de visitas a empresas y de actuaciones que se realizan en materia de Seguridad Laboral.*

➤ **En materia de intensificación de las líneas de actuación de la Inspección y de la eficacia de su actividad:**

4. **Creación de la Comisión de Trabajo de la Inspección**, dependiente de la Conferencia Sectorial para Asuntos Laborales. Comisión en la que, además, ya se han fijado los objetivos prioritarios a nivel nacional en materia de seguridad y salud laboral.
5. **Programa de Actuaciones en sectores de alta siniestralidad**, establecido de acuerdo con las CCAA.

*Se trata de la continuación del Programa de actuaciones en empresas y sectores en los cuales se detectan mayores tasas de siniestralidad, así como accidentes de mayor gravedad, fijados de común acuerdo con las CC.AA. En el marco de este Programa se visitarán en 2005 al menos doce mil empresas.*

6. **Programa de Actuaciones de efecto multiplicador**, en el que se contemplará, entre otros, la realización preferente de actuaciones sobre las entidades que ofrecen los Servicios de Prevención ajenos y Auditorías, comprobando la existencia real y la eficacia preventiva de los sistemas de organización concertados. *Se superará la cifra de 3.000 actuaciones en las citadas entidades.*
7. **Programa de Actuaciones en las actividades donde se registran mayor número de contrataciones temporales**. Con incidencia en la problemática de la seguridad y la temporalidad se han fijado objetivos de actuación sobre trabajadores con contratos temporales, como complemento al objetivo de calidad en el empleo.
8. **Actuaciones en particular en el sector de la Construcción.**

En el marco del Programa de Actuaciones en sectores de alta siniestralidad se han definido las necesidades de inspeccionar las actividades o fases de obra en las que es conocido que se registra mayor número de accidentes y de mayor gravedad:

- caídas de trabajadores en altura
- atropellos por maquinaria pesada
- sepultamiento en zanjas o taludes

Asimismo, tras acuerdo de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se reforzarán las visitas a las obras, inspeccionando los llamados servicios generales e instalaciones al servicio de los trabajadores (vestuarios, aseos, comedores, locales de descanso).

Además, se abren nuevas líneas de actuación para llevar a cabo seguimientos específicos de obras públicas singulares (AVE, Expo-Zaragoza, M-30, etc.)

## 9. Actividad de la Inspección de Trabajo en buques de pesca.

Las dificultades económicas que atravesaba el sector aconsejaron una menor actividad inspectora. En consecuencia, la Inspección recupera el ritmo de actividad sobre el sector.

### ➤ **Refuerzo de las instituciones y actividades preventivas de la AGE:**

- 10. Reforzamiento de los medios materiales y humanos del INSHT.** Se pretende poner fin al proceso de debilitamiento del Instituto, que ha perdido desde 1996 el 30% de sus efectivos técnicos, comprometiendo seriamente su labor.

*Para invertir esta tendencia, se aumentarán las plazas de técnicos superiores, así como las de técnicos de grado medio, a fin de recuperar al final de esta legislatura el número de efectivos existentes en 1996.*

*En concreto, la oferta para 2005 de técnicos superiores será de 18 plazas (la mayor desde 1999), lo que permitirá recuperar más del 50% de las pérdidas acumuladas en los últimos ocho años.*

- 11. Creación del Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo y de los Riesgos Laborales.** Se encuentra en una fase avanzada y su creación ha sido acordada con los interlocutores sociales y las CCAA.

*Será un instrumento destinado a la investigación que permitirá realizar los análisis y estudios necesarios para elaborar las políticas preventivas, y tendrá como receptores de la información a todos los agentes implicados (AGE, Administraciones Autonómicas, Interlocutores Sociales, profesionales de la prevención, etc.).*

### ➤ **Medidas normativas tramitadas a través del Diálogo Social:**

- 12. Real Decreto por el que se regulan las Mutuas como Servicios de Prevención Ajeno.** Una vez acordado con los interlocutores sociales, será aprobado próximamente por el Consejo de Ministros.

*Se trata de una regulación que segrega las actividades que desarrollan las Mutuas de Accidentes de Trabajo para las empresas como Servicio de Prevención. La segregación se realiza garantizando los derechos y la estabilidad en el empleo de los trabajadores afectados por la misma. Este proceso constituye un elemento básico para mejorar el mercado de los Servicios de Prevención.*

- 13. Proyecto de modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención.** Se ha entregado un primer borrador a los interlocutores sociales, y se espera cerrar la negociación del mismo a fines del mes de mayo.

*En esta norma se abordan temas como la integración de la prevención en los sistemas de gestión de la empresa, las actividades peligrosas y las*

*auditorías de prevención. Con este Real Decreto se completará la ejecución normativa de los acuerdos suscritos con los agentes sociales en diciembre de 2002.*

14. Real Decreto sobre **habilitación de los técnicos de las CCAA** para desarrollar funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas. Se trata de la norma que permite la colaboración de técnicos de las CCAA en las labores de inspección y control, que han sido cuantificadas en la medida número tres.

➤ **Reforzamiento de la colaboración entre la AGE y las CCAA en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo y Prevención de los Riesgos Laborales:**

15. La revitalización del **Comité Técnico Mixto**, establecido entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y las Comunidades Autónomas, va a permitir reforzar la colaboración y cooperación en los siguientes ámbitos:

- Facilitar la participación de las CCAA en el proceso de elaboración por parte del MTAS de las normas de derecho interno, así como de las correspondientes en el ámbito de la UE.
- Intercambiar información y experiencias, y realizar una reflexión conjunta sobre la ejecución de la legislación laboral que comparten la Administración del Estado y las CCAA.
- Intercambiar información y reflexionar conjuntamente sobre los contenidos del Diálogo Social que, en los respectivos ámbitos, se esté desarrollando con los interlocutores sociales.

➤ **Fortalecer la formación en materia de PRL:**

16. En el marco de las políticas de formación continua, los fondos destinados a **acciones formativas en materia de PRL** se incrementarán en el ejercicio 2005 en, al menos, un 10 por ciento con respecto al 2004, con el fin de atender la necesidad de incrementar los conocimientos y adecuar las aptitudes en dicha materia.

17. Asimismo, se establece un **nuevo programa, de carácter experimental, dirigido a subvencionar la dotación y equipamiento de centros de formación profesional** en los que se ejecutarán, entre otras materias, acciones formativas en PRL.

*Para ello, se establece un presupuesto en 2005 de seis millones de euros. En dichos centros se desarrollarán planes de formación continua suscritos al amparo de la negociación colectiva sectorial, con el fin de dar cobertura a las necesidades de formación demandadas por los distintos sectores en esta materia.*

18. En relación con el sector de Construcción, está previsto que la **Fundación Laboral de la Construcción reciba en el bienio 2004-2005 un total de 68 millones de euros**, aproximadamente, para la ejecución de planes de formación continua en el marco de los contratos programa suscritos con el

Servicio Público de Empleo Estatal. Ello supone 32 millones más que los recibidos por dicha Fundación en el periodo 2002-2003.

➤ **Otras actuaciones inmediatas para mejorar la PRL:**

**19.** La **Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales**, que desarrolla igualmente acciones dirigidas a mejorar la Seguridad y Salud en el Trabajo, ha sido dotada para 2005 con 24 millones de euros, lo que supone duplicar el promedio anual de fondos con los que ha contado en los cinco años precedentes (desde su constitución).

**20.** Promover el **reconocimiento y la acreditación de las competencias de los trabajadores en materia de PRL**, adquiridas tanto a través de la formación como de la experiencia laboral.

*Dicha acreditación se realizará en el marco de lo establecido en la Ley Orgánica 5/2002, de 10 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional, y en la normativa que la desarrolla.*

**21.** Preparación de un **Plan de lucha contra los accidentes “in itinere”**, así como los accidentes relacionados con el tráfico y los desplazamientos de vehículos en jornada de trabajo. Para ello, se establecerá un convenio con el Instituto de Seguridad Vial de Valencia, que estudiará la cuestión y propondrá medidas de actuación.

**22.** Creación del **Grupo de Trabajo Estable sobre la PRL en el trabajo autónomo**, mediante un reciente acuerdo del Pleno de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud (26 de enero), que permitirá analizar en profundidad la problemática específica de los trabajadores autónomos, así como proponer las actuaciones que se consideren necesarias.

**23.** Finalmente, en el marco del Diálogo Social, se ha acordado, asimismo, abordar la **finalización del nuevo Listado de Enfermedades Profesionales**, así como la modernización del procedimiento de declaración, notificación y registro de las mismas.

### 3º.

## RECURSOS DISPONIBLES

Para la realización de las Políticas destinadas a la mejora de la Seguridad y la Salud en el Trabajo y la reducción de los accidentes laborales, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales cuenta con unos recursos para 2005, puestos a disposición de este Plan, que ascienden a la suma de 450 millones de euros.

Esta cifra, como puede comprobarse en el cuadro siguiente, eleva en 127 millones de euros los recursos disponibles en 2004, lo que supone un crecimiento relativo muy próximo al 40% respecto a ese año.

### Recursos destinados a la mejora de la Seguridad y Salud en el Trabajo y la Prevención de los Riesgos Laborales

(ÁMBITO DE ACTUACIÓN DEL MTAS. CIFRAS EN MILES DE EUROS)

	2004	2005		Incremento	
				En miles	En %
Mutuas de la Seg. Social	134.716	151.223	33,6%	+16.507	+12,3%
Formación en PRL	123.439	(**) 194.000	43,0%	+70.561	+57,2%
INSHT	30.307	30.750	6,8%	+443	+1,5%
Fundación PRL	16.626	29.303	6,5%	+12.677	+76,2%
Fundación Laboral de la Construcción	18.400	45.400	10,1%	+27.000	+146,7%
<b>TOTAL</b>	<b>323.488</b>	<b>450.676</b>	<b>100,0%</b>	<b>+127.188</b>	<b>+39,3%</b>

(\*\*) Cifra derivada de los Presupuestos para la Formación Continua y de la estimación de que los Programas destinados a la formación en Prevención de Riesgos Laborales, gestionados directamente por las empresas y a través de los contratos-programa, mantengan la misma proporción que en 2004.

## **Anexos**

☐ Evolución de los Accidentes de Trabajo y de las Enfermedades Profesionales 1995-2004

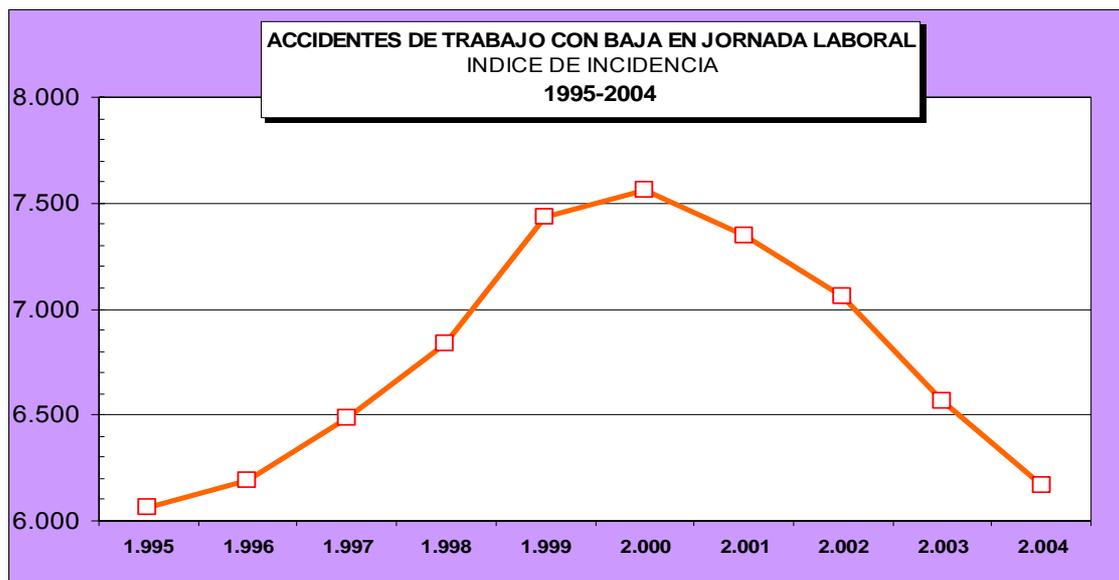
☐ Actuaciones de la ITSS previstas para 2005

## ■ Evolución de los Accidentes de Trabajo y de las Enfermedades Profesionales 1995-2004

■ A lo largo de los últimos diez años se han producido avances en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo.

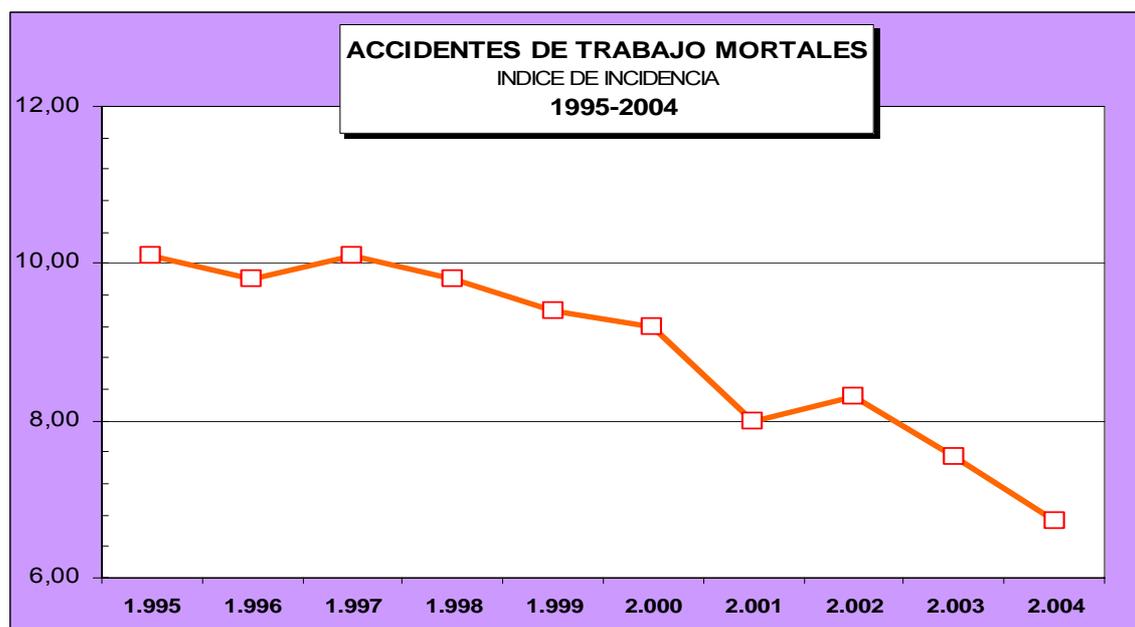
Las políticas aplicadas han comenzado a ofrecer resultados positivos:

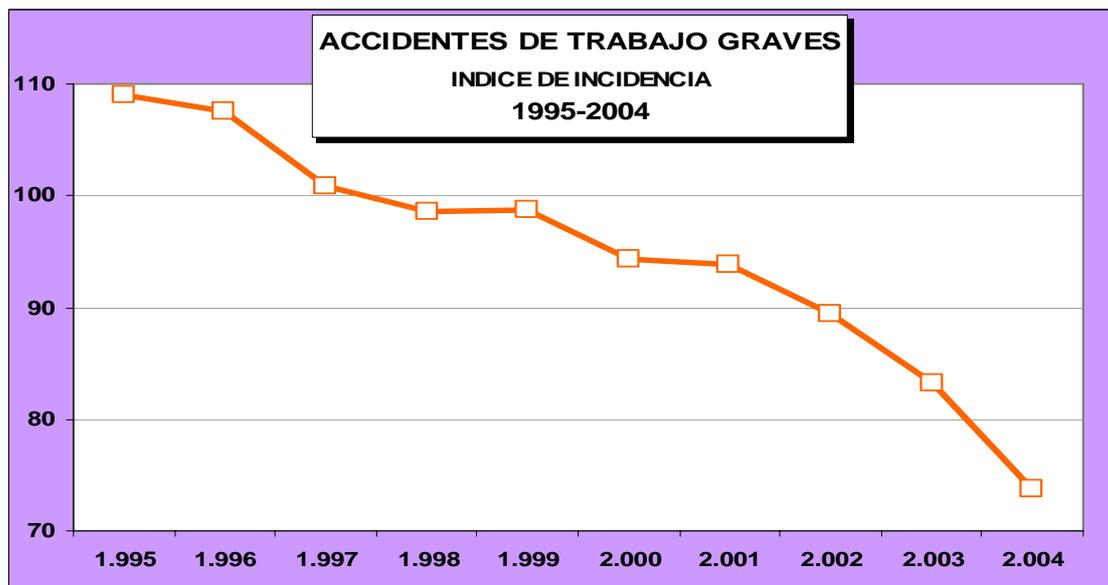
- › Reducción significativa, desde 2001, de los accidentes de trabajo, que se acentúa en los dos últimos años:



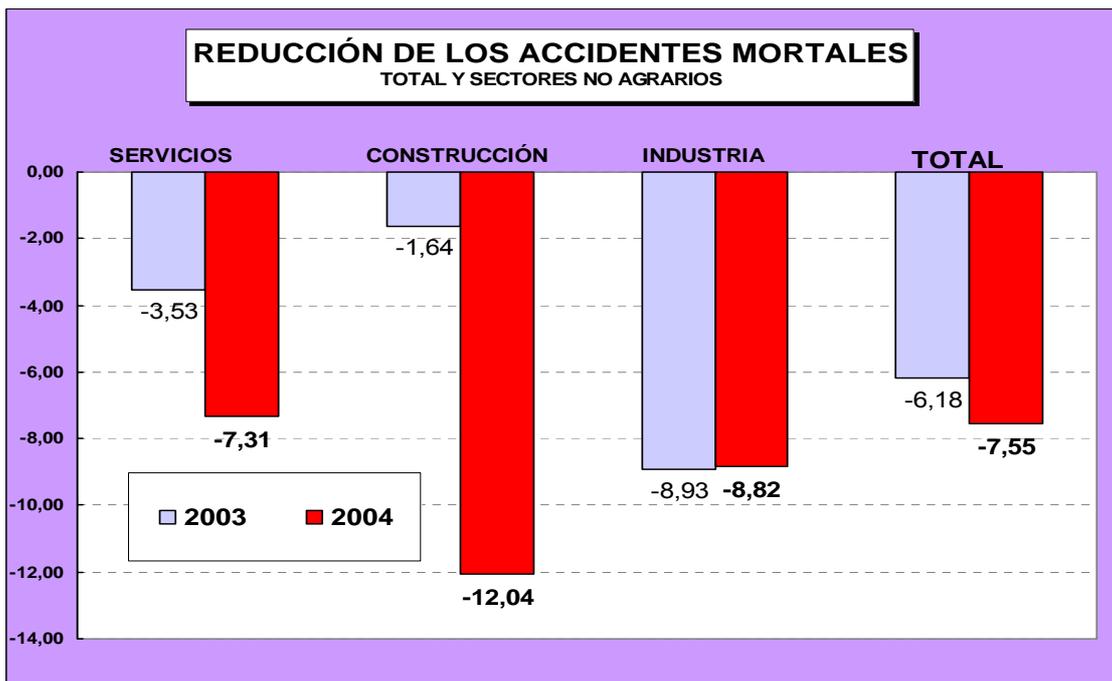
NOTA: El índice de incidencia mide el número de accidentes por cada cien mil trabajadores, lo que permite observar la evolución de los accidentes independientemente de las variaciones del empleo.

- › Se reducen, en especial, las expresiones más trágicas de los accidentes: los graves y mortales:



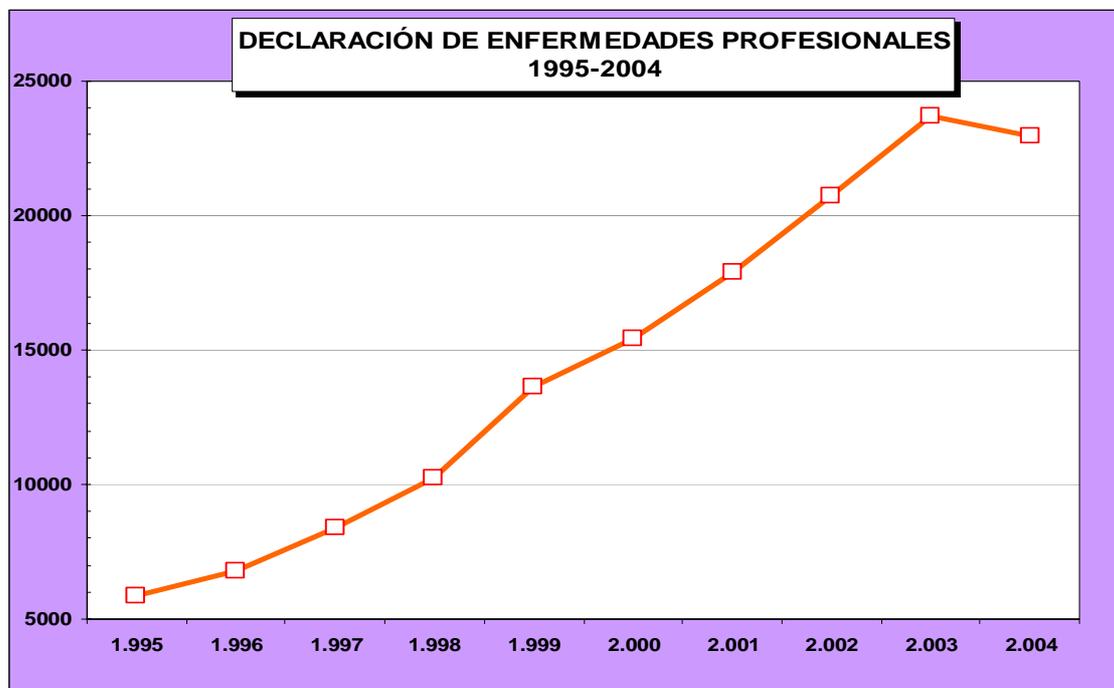


› La reducción se produce en los tres grandes sectores de actividad no agrarios, y con mayor intensidad en 2004:

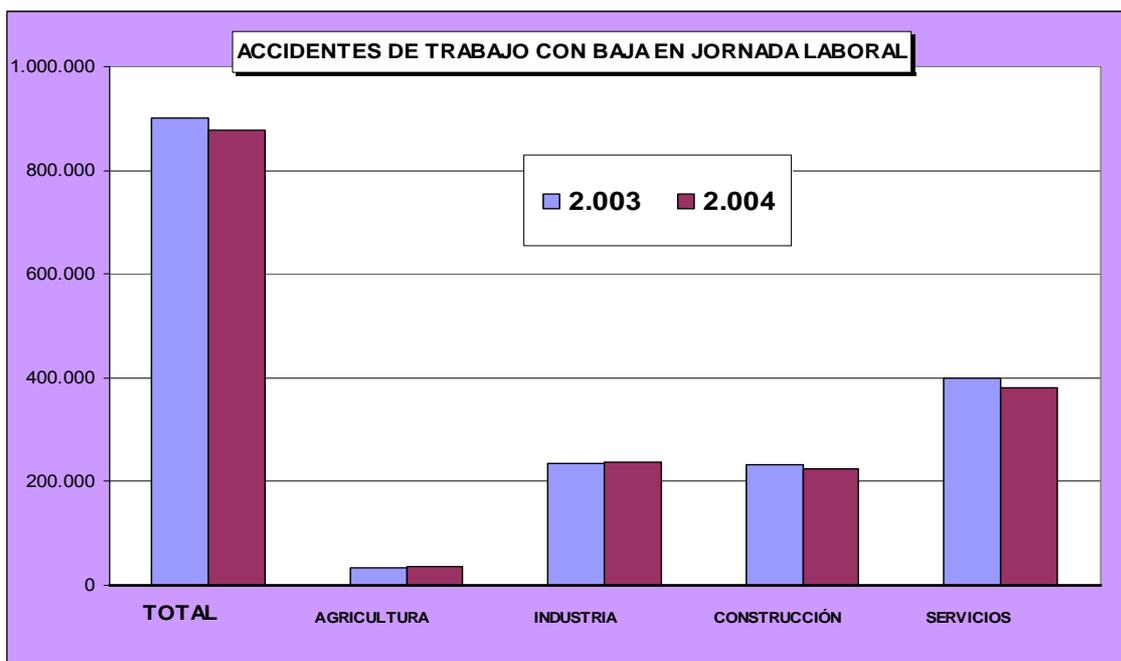


■ Sin embargo, tales innegables avances no son suficientes, por lo que es necesario redoblar los esfuerzos con el concurso de todos:

› Cada año se declaran 23.000 Enfermedades Profesionales, con una nítida tendencia creciente:



› Y cada año se producen aún más de 900.000 accidentes, 900 de ellos mortales:



## ▣ Actuaciones de la ITSS previstas para 2005

### Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de Seguridad y Salud Laborales

<b>Visitas realizadas en 2004</b>	130.075
<b>Visitas previstas en 2005 (*)</b>	179.996
<b>Incrementos</b>	<i>visitas</i> <b>+49.921</b>
	<b>%</b> <b>+38,4%</b>

(\*) De ellas, se ha comprometido con las Comunidades Autónomas la realización de un mínimo de 74.144, según la siguiente programación:

<b>Construcción</b>	<b>34.500</b>
<b>Actuaciones de efecto multiplicador</b>	<b>3.026</b>
<b>Sectores de alta siniestralidad</b>	<b>12.224</b>
<b>Sectores con riesgos especiales</b>	<b>2.054</b>
<b>Otras de Prevención de Riesgos</b>	<b>22.340</b>
<b>TOTAL</b>	<b>74.144</b>