

Artículo de fondo

*Este artículo fue publicado en el número 5-2000, páginas 25 a 32.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

La Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

ACCIONES, SOLICITANTES Y BENEFICIARIOS

Pedro Montero Lebrero

Gerente de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales

Introducción

La Directiva Marco 89/391/CEE y nuestra conocida Ley 31/1995, de 8 de Noviembre, fundamentan la política de prevención de riesgos laborales en el "compromiso activo de los actores directamente relacionados con el hecho laboral". Tras más de cuatro años desde el inicio de la vigencia de la Ley 31/1995 está muy lejos de ser una realidad la aplicación de sus principios básicos e inspiradores, dado que es necesario avanzar en el nivel de eficacia y coordinación de las distintas Administraciones, y hoy en día está muy lejos de ser realidad la acción planificada de prevención en la empresa, aún es muy bajo el nivel de participación de los trabajadores y a tal efecto cabría significar lo siguiente:

- Respecto de la **acción preventiva en la empresa**; que la inexistencia de organizaciones y medios ha impedido la acreditación de los servicios de prevención para la acción preventiva con lo que ésta apenas se realiza en la generalidad de las empresas, entendiendo este concepto en términos porcentuales sobre la totalidad de las empresas del país.
- Que con respecto a **la participación de los trabajadores**, las insuficiencias de la formación y el bajo nivel de acción preventiva en las empresas, enlazan con el escaso desarrollo alcanzado por la figura del Delegado de Prevención (Art.35 de la Ley 31/1995) y de los Comités de Seguridad y Salud (Art. 38), registrándose un bajo porcentaje de las denuncias en materia preventiva ante la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Por ejemplo en el período Enero-Agosto de 1998 las denuncias habidas fueron 49.342 de las que solo 4.387, el 8,8% lo fueron en materia preventiva), y la escasa atención de la negociación colectiva a esta materia.
- Respecto a la **formación y la información** en materia preventiva, es comúnmente admitida la existencia de un escaso nivel de formación preventiva con relación a la siniestralidad laboral, especialmente en la base laboral, y también parece patente el escaso esfuerzo en acciones formativas en la materia.
- En las **Administraciones Públicas** se advierten problemas de adecuación de medios a los fines propuestos, que se traducen en una desigual situación en la acción y en los resultados de las distintas Comunidades Autónomas. Algunas

Administraciones responsables no habían establecido, hace poco más de un año, planes integrales de acción preventiva; en no pocas son aún incipientes las acciones formativas; los órganos de participación regional son de reciente implantación y, lógicamente, sin resultados; en no pocas Administraciones se da una muy baja tasa de cobro de las sanciones; frecuentemente, los servicios de prevención se encuentran infradotados en personal y medios; asimismo, se aprecian problemas de coordinación con los órganos de la administración sanitaria.

En resumen, el panorama del desarrollo de la política de prevención está determinado por un muy insuficiente grado de desarrollo de los instrumentos que han de materializar principios básicos de dicha política.

En la realidad tal situación genera un círculo vicioso constituido sustancialmente por la escasa existencia de actividad preventiva en las empresas por la carencia de servicios de prevención, coincidente con la inexistencia de alicientes para constituir dichos servicios de prevención por causa de la insuficiente demanda de los mismos; asimismo, al no existir en las empresas actividad preventiva se limita el campo de participación de los trabajadores; círculo vicioso que conviene romper cuanto antes.

Accidentalidad

Del análisis de los datos de siniestralidad del último año se evidencia una disparidad en cuanto a los resultados territoriales medidos en tasa de siniestralidad laboral (accidentes con baja en jornada de trabajo).

La consideración de las tasas territoriales absolutas, y de los incrementos de la misma en cada territorio parece evidenciar una especial problemática preventiva en algunas Comunidades Autónomas.

En cuanto a la relación accidentalidad-vinculación del trabajador con la empresa, viene a confirmarse la mayor incidencia de los trabajadores con contratos temporales en la siniestralidad, ya que con porcentajes cercanos al cuarenta por ciento de contratos la siniestralidad de los mismos supera el sesenta por ciento del total de los siniestros.

Si consideramos la accidentalidad laboral en función del tamaño de las empresas, los datos se repiten a lo largo de los años, las empresas de menos de cincuenta trabajadores que representan el cincuenta y siete por ciento de la totalidad de los trabajadores del país, tiene sin embargo más del sesenta y seis por ciento de los siniestros.

Consecuencias económicas

Si nos concentráramos en el concepto e importe de los costes que ocasiona un accidente, utilizando la dilatada experiencia en este campo del "International Loss Control Institute" de Loganville, Georgia Estados Unidos, diríamos que por cada unidad de coste representada por el importe de los costes médicos derivados de las lesiones o enfermedades vinculadas al trabajo, así como de los costes económicos representados por las compensaciones económicas por baja médica laboral, que representarían, en nuestra Seguridad Social, los gastos cubiertos con la cuota obligatoria por accidente de trabajo, y por tanto cubierta por la Mutua de Accidentes de Trabajo en donde tenemos

asegurados a nuestros trabajadores o en su lugar por el Instituto Nacional de la Seguridad Social; hay otros costes no cubiertos ni asegurados que son soportados directamente por las empresas y que son consecuencia directa de la aparición del accidente.

Estos gastos no cubiertos podríamos clasificarlos en dos grandes grupos: el primero sería el de los daños a la propiedad como, los daños a los edificios, daños al equipo de trabajo y a las herramientas, daños al producto en elaboración y a las materias primas, la interrupción y retraso de la producción, los gastos de equipos y provisiones de emergencia, los gastos legales generados, los gastos de alquiler de equipos o de reemplazo de los mismos, etc. Por otro lado tendríamos otros costes si asegurar como: el tiempo dedicado a la investigación del accidente, los salarios pagados por la pérdida de tiempo que ha supuesto el accidente, los costes de contratar y formar al personal de sustitución, el coste extra de una mayor supervisión, el tiempo dedicado a los trámites administrativos del siniestro, la menor productividad del trabajador lesionado durante los primeros tiempos de su reincorporación, la pérdida de prestigio y de posibilidades de hacer nuevos negocios, etc.

Pues bien, si aquellos primeros costes que valorábamos como uno estaban cubiertos por las cuotas obligatorias que abonamos a la Seguridad Social, estos segundos costes están comprendidos entre cinco y cincuenta veces en los correspondientes del primer apartado, y entre una y tres veces los del segundo apartado.

En momentos de aguda competencia en todos los sectores y con una tendencia a agudizarse en el futuro, hagamos una hipótesis de trabajo que supusiera que el acumulado anual de estos gastos no cubiertos fuera, por ejemplo, 10 millones de pesetas, es decir, que hubiésemos tenido accidentes laborales que nos hubieran producido unos costes adicionales no cubiertos por ese importe de los 10 millones. Supongamos ahora unas rentabilidades de nuestro negocio del 3 y del 5 por ciento, tendríamos por tanto que aumentar nuestras ventas en 333 millones de pesetas (2.001.370,31 €) más si nuestra rentabilidad es del tres por ciento, o en 200 millones más con una rentabilidad del cinco por ciento para poder compensar esos costes, con esta situación se comprenderá que el control en este tipo de pérdidas, o lo que es lo mismo, la prevención del accidente es mucho más rentable que el mejor comercial de nuestra organización.

Llegados a este punto se comprenderá la creación de la Fundación Para la Prevención de Riesgos Laborales, que adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo tendrá como finalidad la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos, tal como se indicaba en la Disposición Adicional QUINTA de la Ley 31/1995.

Para el cumplimiento de sus fines se dotará a la Fundación de un patrimonio con cargo al Fondo de prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía total de dicho patrimonio no excederá el 20 por ciento del mencionado fondo, determinada en la fecha de entrada en vigor de la Ley.

A los efectos de lograr un mejor cumplimiento de sus fines, se articulará su colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. La planificación, desarrollo y financiación de sus acciones en los distintos ámbitos territoriales tendrá en consideración la población ocupada, el tamaño de las empresas y los índices de siniestralidad laboral. Los presupuestos que la Fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de Seguridad e Higiene en el trabajo, serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En los sectores de actividad en donde existan fundaciones de ámbito sectorial, constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de las actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de los objetivos y fines de la Fundación se llevará a cabo, en todo caso, en coordinación con aquellas.

Se desarrolla, por tanto, el último eslabón de la estructura de prevención de riesgos laborales que contemplaba la Ley 31/1995 y con ello se cierra el círculo de Ley, el Reglamento de Desarrollo y los distintos órganos de participación pensados para luchar contra la lacra de la siniestralidad laboral.

Pero ante todo que nadie piense que la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales viene a sustituir o suplantar a ningún órgano directivo, técnico ni participativo, más al contrario su función deberá ser de acompañamiento y apoyo.

Una de las singularidades de esta Fundación recién creada es el de la determinación a priori de sus ingresos y por tanto de su financiación que se ha fijado desde antes de su nacimiento con un monto financiero cierto y cerrado, lo que no deja de ser tanto su fuente de vida como el anuncio anticipado de su muerte, salvo que se incorporen en lo sucesivo nuevas fuentes de financiación. Pensemos que la financiación para cinco años alcanzará un importe total de 10.000 millones de pesetas (60.101.210,44 €), que viene a ser aproximadamente el 50 por ciento del presupuesto que el conjunto de las Mutuas de accidentes utilizan en un año normal para algunos aspectos relacionados con la prevención, que no todos, como son los controles de salud de los trabajadores.

Puestos en esta situación lo primero será seleccionar con especial cuidado las acciones a realizar con cargo a los fondos de la Fundación, de tal manera que sus acciones estén más que justificadas desde el punto de vista de la eficacia y de la eficiencia, y además y si así se desarrollan los acontecimientos y sus acciones se manifiestan como alta mente beneficiosas, conseguir su continuidad allegando nuevos recursos que justifiquen su actividad después de su tasada vida.

Acciones a desarrollar

Refiriéndonos ya directamente a las actividades de la Fundación sería prioritario definir con claridad cual es el significado y contenido exacto de lo que entendemos por cada una de las actividades a desarrollar, aclarando previamente que nos referimos a definiciones y contenidos que en el estado actual de la situación están pendientes de ser admitidos como tales por los órganos de gobierno de la propia Fundación; con esta

advertencia los conceptos a los que destinará sus esfuerzos la Fundación serán los siguientes:

Acciones de información. Que serán aquellas 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.

Acciones de asistencia técnica. Serán aquellas que estén dirigidas al estudio y resolución de problemas, derivados de la aplicación práctica y material de las actuaciones preventivas.

Acciones de formación. Consistirán en el diseño de los métodos y de los 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.

Acciones de promoción del cumplimiento de la normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales. Serán aquellas que fomenten el 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.

En esta línea el Patronato de la Fundación aprobará un "Plan General" anual en donde estén recogidas todas las distintas acciones a desarrollar.

En la misma línea de adelantar los objetivos generales que pudieran ser la base del primer Plan General de Acción que enmarquen toda la actividad de la Fundación, se enumeran, a continuación, de manera priorizada aquellos que deberán servir para encauzar las distintas acciones a financiar. Estos podrían ser:

1. Conseguir la promoción de la cultura de la prevención que conlleve cambios de actitud en la sociedad en general y en los empresarios y trabajadores en particular, favoreciendo que conozcan la existencia de la normativa de prevención de riesgos laborales.
2. Difundir el papel de la Fundación como punto de referencia y cohesión de los sujetos individuales y colectivos, públicos y privados implicados en la promoción de la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.
3. Realizar campañas informativas sectoriales y territoriales para que se conozcan los costes y consecuencias negativas del acaecimiento de los riesgos laborales tanto para las personas como para la economía en general.
4. Contribuir a la formación de los trabajadores en general, de empresarios que asuman las actividades preventivas y de los delegados de prevención.
5. Promocionar, mediante la difusión informativa pertinente, actitudes y comportamientos seguros en el trabajo potenciando la participación e implicación de los trabajadores en la actividad de prevención de las empresas.
6. Facilitar asistencia técnica a empresarios, trabajadores y sus representantes para mejorar sus capacidades en materia de intervención preventiva en las empresas, en particular elaborando una relación de problemas técnicos comunes, y de sus

posibles soluciones, que se puedan producir en la aplicación de las actuaciones preventivas en los distintos sectores de la actividad productiva.

7. Proponer instrumentos preventivos a empresarios, trabajadores y sus representantes, para facilitar la acción preventiva en las empresas.
8. Llevar a cabo, mediante campañas informativas, la difusión del conjunto de las infracciones y de las sanciones que son aplicables por los incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales.
9. Divulgar la relación de todas las entidades de prevención acreditadas y confeccionar un catálogo que contenga todos los programas formativos en materia de prevención de riesgos laborales y todas las entidades que los impartan.
10. En general, promover todo tipo de actuaciones que permitan la consecución de los fines fundacionales. En todo caso, anualmente, el Patronato de la Fundación, a propuesta de su Comisión Delegada, decidirá la distribución de los recursos disponibles para cada ejercicio entre acciones directas e indirectas que forman parte del programa de actividades, con referencia a aquellas acciones que por su cercanía y proximidad a los sujetos beneficiarios de la actividad de la Fundación, se lleven a efecto a través de la gestión de los órganos territoriales tripartitos.

En los sectores de actividad en los que existan fundaciones sectoriales de ámbito estatal, constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de los objetivos y fines de la Fundación se llevarán a cabo, en todo caso, en coordinación con aquellas.

El Patronato de la Fundación tendrá plena libertad para determinar las actividades de la Fundación, tendentes a la consecución de aquellos objetivos concretos que, a juicio de aquél y dentro del cumplimiento de sus fines, sean los más adecuados o convenientes en cada momento.

El origen de las acciones propias de la Fundación puede ser doble:

- a. Acciones directas: son acciones generadas directamente desde el propio Patronato de la Fundación por propia iniciativa o a solicitud de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- b. Acciones indirectas: son acciones emanadas de los órganos tripartitos territoriales, para su confirmación por el Patronato, o a solicitud de las fundaciones sectoriales de ámbito estatal y/o de los entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal, para su aprobación por el Patronato, a través de propuestas formuladas por alguno de los patronos de la Fundación.

Respecto a los programas anuales o plurianuales de acción se darán las siguientes características:

1. En el desarrollo del Plan General el patronato de la Fundación, a propuesta de su Comisión Delegada, con carácter anual o plurianual en caso necesario, establecerá programas de actividades para el cumplimiento de sus fines.

Para el establecimiento de los programas se tomarán en consideración las acciones directas e indirectas señaladas anteriormente, teniendo en cuenta de manera especial a las pequeñas empresas.

El Patronato aprobará el programa de actividades, a través del cual se realizarán las acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

2. En todo caso, anualmente, el Patronato de la Fundación, a propuesta de su Comisión Delegada, decidirá la distribución de los recursos disponibles para cada ejercicio entre acciones directas e indirectas que forman parte del programa de actividades, con preferencia hacia aquellas acciones que por su cercanía y proximidad a los sujetos beneficiarios de la actividad de la Fundación, se lleven a efecto a través de la gestión de los órganos territoriales tripartitos.
3. La asignación del presupuesto a nivel territorial tendrá en consideración, en todo caso, los criterios ya indicados de: la población ocupada, el tamaño de las empresas y los índices de siniestralidad laboral, y cuantos otros sean precisos a criterio del Patronato, en atención a las circunstancias socio-económicas existentes en los territorios donde se vaya a aplicar la acción preventiva.
4. Las decisiones del Patronato, en relación a la asignación de presupuestos, se adoptarán por las mayorías cualificadas de los dos tercios de los miembros del Patronato.
5. Al aprobar el programa de actividades, el Patronato deberá tener asimismo en cuenta, para un mejor cumplimiento de los fines de la Fundación y la debida colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los programas de actuación de dicha Inspección en materia de prevención de riesgos laborales.

Se considerarán beneficiarios de las acciones de la Fundación los trabajadores y las empresas, especialmente las pequeñas empresas.

En todo caso las acciones serán gratuitas para los beneficiarios sin que la Fundación pueda percibir de ellos cantidad alguna en contraprestación a los servicios que reciban.

Con anterioridad al comienzo de cada ejercicio económico y a la vista de las líneas de orientación formuladas, el Patronato determinará la cuantía de los recursos disponibles para ese ejercicio y efectuará su distribución para desarrollar las distintas acciones.

Para ello, en el tiempo que se determine, que podría ser el inicio del trimestre inmediatamente anterior al año natural para el que se establezca el programa de acciones, el Patronato deberá tener conocimiento de las propuestas o solicitudes existentes, con el fin de decidir la distribución presupuestaria entre las distintas acciones y la asignación de recursos para el período correspondiente.

La asignación de recursos deberá tener en cuenta los gastos de funcionamiento de la Fundación para todos los conceptos.

Corresponderá al Patronato fijar el desarrollo territorial de las acciones de la Fundación ya sean estas directas o indirectas, de acuerdo con los criterios indicados anteriormente.

Según se trate de acciones directas o indirectas, su ámbito de aplicación y su desarrollo territorial, así como la gestión de los presupuestos asignados a las mismas se realizará de la siguiente manera:

- A. Para las acciones directas, el ámbito de aplicación podrá ser Estatal o autonómico.

Respecto al desarrollo territorial corresponderá al propio Patronato.

Respecto a la gestión económica de los fondos, dependerá del tipo de acción y podrán ser:

- Acciones directamente gestionadas por los órganos de la Fundación (Patronato, Comisión Delegada, Gerencia). Serán aquellas acciones que no tienen asignación territorial de recursos.
- Acciones gestionadas por los órganos tripartitos territoriales. Son acciones que suponen una asignación territorial de recursos.

- B. Acciones indirectas cuyo ámbito de aplicación puede ser sectorial o territorial.

Respecto al desarrollo territorial corresponde al Patronato su desarrollo.

En cuanto a la gestión económica según el tipo de acciones podremos encontrarlos con:

- Acciones que no tienen asignación territorial de recursos y que por lo tanto serán gestionadas directamente por los órganos en la propia Fundación.
 1. Las solicitudes de las Fundaciones sectoriales de ámbito estatal; les corresponderá la gestión a las propias fundaciones que hayan realizado la propuesta.
- Las solicitudes de entes paritarios de convenios colectivos de ámbito estatal; en ese caso el Patronato decidirá en cada acción concreta o tipo de acción sobre la base de los proyectos presentados y a las entidades responsables de su ejecución.
- Acciones que tienen asignación territorial de recursos como las propuestas de los órganos territoriales tripartitos; les corresponderá la gestión a los propios órganos territoriales.

La materialización de la solicitud de estas ayudas y apoyos se llevará a cabo mediante la publicación de una convocatoria, con la publicidad y transparencia que legalmente nos corresponde como gestores de fondos públicos, y a la que podrán concurrir, siempre a través de uno de los patronos de la Fundación, las empresas, organismos tripartitos, organizaciones patronales y sindicales así como la Fundación ya existente.

Por parte de los órganos de la Fundación se efectuará el correspondiente control y evaluación de los resultados obtenidos en función de aquellos que se habían previsto. Para ello deberán justificarse económicamente la acción desarrollada por los diferentes órganos encargados de su realización y se realizará una valoración y seguimiento de la eficacia y de la eficiencia de la acción desarrollada.

En resumen la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales inicia su andadura en un momento realmente comprometido de la lucha contra la siniestralidad laboral en

España; lo hace con un presupuesto realmente muy reducido pero con el claro convencimiento de que sus acciones repercutirán positivamente en la mejora de la situación actual, y con ello si que esperamos que nuestras ideas e ilusiones se conviertan en una realidad positiva.