

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el tema «Estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)»

(2008/C 53/03)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

- considera que esta estrategia es necesaria para los Estados miembros como documento de base importante para la elaboración de programas de desarrollo estratégicos en materia de salud y seguridad en el trabajo, que entrañarán consecuencias considerables tanto para los entes regionales y locales como para las empresas y las PYME;
- destaca que los entes regionales y locales son empleadores importantes en todos los Estados miembros de la UE y que, por ello, están obligados a ser los primeros en dar ejemplo adoptando iniciativas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Por este motivo, la Comisión Europea, durante la aplicación de esta estrategia, debería prestar una atención especial a los entes locales y regionales;
- comparte la opinión de la Comisión de que, en el marco de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros han reconocido que garantizar la calidad y la productividad en el trabajo puede contribuir en gran medida a promover el crecimiento económico y el empleo. En efecto, la falta de una protección eficaz de la salud y la seguridad en el trabajo puede desembocar en un absentismo por accidentes laborales y por enfermedades profesionales, así como en una invalidez permanente de origen profesional. Esta situación no sólo constituye una tragedia personal para los afectados, sino que tiene también un gran impacto negativo en la economía. El enorme coste económico de los problemas de salud y seguridad en el trabajo obstaculiza el crecimiento económico y afecta a la competitividad de las empresas en la UE;
- estima indispensable que la Comunidad y los Estados miembros dispongan de las estadísticas más recientes y fiables, así como de un sistema de recogida y tratamiento de datos que permita obtener una visión de conjunto real sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Recomienda, en este sentido, que se empiece a trabajar para armonizar las estadísticas relativas a los accidentes laborales y las enfermedades profesionales en la Unión Europea.

Ponente: Uno SILBERG (EE/UEN-AE), Presidente del Consejo municipal de Kose

Texto de referencia

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Mejorar la calidad y la productividad en el trabajo: estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2007-2012)

COM(2007) 62 final

Recomendaciones políticas

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. acoge con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de seguir esforzándose por mejorar la calidad y la productividad en el trabajo y de elaborar una estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo para el período 2007-2012. El objetivo de la iniciativa es reducir en un 25 % la tasa global de accidentes de trabajo de aquí a 2012 en la UE-27, mejorando la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores. Al mismo tiempo, ello contribuirá de manera decisiva al éxito de la estrategia para el crecimiento y el empleo;

2. considera que esta estrategia es necesaria para los Estados miembros como documento de base importante para la elaboración de programas de desarrollo estratégicos en materia de salud y seguridad en el trabajo, que entrañarán consecuencias considerables tanto para los entes regionales y locales como para las empresas y las PYME;

3. destaca que los entes regionales y locales son empleadores importantes en todos los Estados miembros de la UE y que, por ello, están obligados a ser los primeros en dar ejemplo adoptando iniciativas en materia de salud y seguridad en el trabajo. Por este motivo, la Comisión Europea, durante la aplicación de esta estrategia, debería prestar una atención especial a los entes locales y regionales;

4. comparte la opinión de la Comisión de que, en el marco de la Estrategia de Lisboa, los Estados miembros han reconocido que garantizar la calidad y la productividad en el trabajo puede contribuir en gran medida a promover el crecimiento económico y el empleo. En efecto, la falta de una protección eficaz de la salud y la seguridad en el trabajo puede desembocar en un absentismo por accidentes laborales y por enfermedades profesionales, así como en una invalidez permanente de origen profesional. Esta situación no sólo constituye una tragedia personal para los afectados, sino que tiene también un gran impacto negativo en la economía. El enorme coste económico de los problemas de salud y seguridad en el trabajo obstaculiza el crecimiento económico y afecta a la competitividad de las empresas en la UE;

5. insta a la Comisión a que articule las sinergias políticas entre las distintas instituciones de la Unión Europea, los Estados miembros y, sobre todo, los entes regionales y locales desde la perspectiva de la salud y la seguridad en el trabajo;

6. estima indispensable que la Comunidad y los Estados miembros dispongan de las estadísticas más recientes y fiables,

así como de un sistema de recogida y tratamiento de datos que permita obtener una visión de conjunto real sobre los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Recomienda, en este sentido, que se empiece a trabajar para armonizar las estadísticas relativas a los accidentes laborales y las enfermedades profesionales en la Unión Europea;

7. considera indispensable que los Estados miembros cuenten con una estrategia nacional de seguridad en el entorno laboral que, basándose en la estrategia de la Comisión, aborde cuestiones de empleo, relaciones laborales y entorno laboral;

8. estima necesario que los Estados miembros dispongan de un sistema eficaz de seguro contra los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; este sistema debería, por un lado, ofrecer incentivos para mejorar la seguridad del entorno laboral para los trabajadores y, por otro, para llevar un registro de todos los accidentes de trabajo y los casos de enfermedades profesionales;

9. por lo que se refiere a la gestión de riesgos, destaca la necesidad de prestar una atención suficiente a las medidas de prevención y señala que la prevención no debe considerarse parte integrante de los controles. La gestión de riesgos incluye tanto medidas preventivas (gestión proactiva del riesgo) como una estrategia de «reacción e intervención» (gestión reactiva del riesgo), y debe darse a los dos aspectos la misma importancia;

10. toma nota de la afirmación de la Comisión de que se trata de una *estrategia* en materia de salud y seguridad en el trabajo para el período 2007-2012 y señala que, por consiguiente, la Comunicación debe considerarse un *documento de estrategia*;

Elaboración de un programa de desarrollo estratégico

11. se congratula de que la elaboración de un programa de desarrollo estratégico (documento de estrategia) se ajuste a las disposiciones comunitarias;

12. llama la atención sobre la divergencia que existe entre los subapartados del apartado 5, que trata de la vigilancia de la salud (mediante determinados procedimientos), y la necesidad de hacer frente a los cambios sociales y demográficos (aspectos generacionales). En el subapartado titulado «Actuar en favor de la rehabilitación y la reintegración de los trabajadores» se hace referencia también a datos muy antiguos (1999) que no pueden ser de gran ayuda para una estrategia concebida hasta 2012. Debería hacerse referencia, al menos, a la estrategia para el período 2002-2006;

Misión, intención y valores

13. manifiesta su sorpresa por el hecho de que del documento de estrategia no sea posible deducir con certeza cuál es su misión ni qué intención lo guía. De ahí que en el documento de estrategia resulte imposible percibir una comprensión común o reconocer la finalidad de una acción de la Comunidad centrada en un objetivo específico. Además, no se pone de relieve con claridad cuál es el objetivo, cuáles son las acciones que deben emprenderse y a qué interesados están destinadas o qué resultados quieren obtenerse con la solución de estos problemas;

14. considera fundamental que se declare cuáles son los valores comunes de los Estados miembros, que constituirán el fundamento para actuar de común acuerdo y alcanzar los objetivos;

Orígenes del programa de desarrollo estratégico

15. señala que en el documento de estrategia se establece que el programa de desarrollo estratégico deberá ser válido para el período 2007-2012. Con ello se indica la duración total de los objetivos o las medidas contemplados en el programa de desarrollo estratégico, pero no se vinculan a ningún calendario ni a objetivos concretos;

16. señala que habría sido necesario indicar con qué frecuencia y con qué grado de detalle deberán revisarse los programas (por ejemplo, si los programas no se revisan en tres años, es posible que se hayan quedado obsoletos para los años siguientes);

17. toma nota con satisfacción de la alta participación de los Estados miembros en la elaboración del programa de desarrollo estratégico. Lamenta, sin embargo, que no se haya facilitado la participación de los entes locales y regionales en la elaboración de la estrategia, a pesar de que este proceso requiere la proximidad con los ciudadanos. En este sentido, los entes locales y regionales no sólo son empresarios, sino también agentes responsables de la aplicación de dichas políticas;

18. recomienda que se garantice el mantenimiento de las directrices estratégicas que se incluyeron en la estrategia comunitaria de salud y seguridad en el trabajo (2002-2006);

19. reconoce de que la estrategia anterior ha sensibilizado a la opinión pública sobre la importancia de la salud y la seguridad en el entorno laboral, como partes integrantes de la gestión de la calidad y elementos decisivos del rendimiento y la competitividad económicos;

20. manifiesta su sorpresa por el hecho de que en el documento de estrategia presentado no se aborden ni la gestión de la calidad en materia de salud y seguridad en el trabajo ni se mencione en general el tema de la gestión de la calidad;

21. reconoce que en muchas empresas de los Estados miembros de la UE, incluidos también algunos grandes consorcios europeos, se ha adoptado el sistema de gestión de la calidad «EFQM» (*European Foundation for Quality Management*) como base de su actuación, algo de lo que deberían ser conscientes todos los Estados miembros. Se trata de un modelo de estrategia eficaz

que también puede aplicarse en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo;

22. pide a los Estados miembros que hagan suyos los principios básicos contenidos en el sistema de gestión de la calidad «EFQM»: una práctica orientada a los resultados, orientación en función del cliente, coherencia entre la gestión y los objetivos, gestión mediante procesos y actos, participación y desarrollo de los colaboradores, establecimiento de cooperaciones y responsabilidad social de las empresas. De este modo, se fomenta el desarrollo en el ámbito de la salud y la seguridad en el trabajo y se avanza hacia la armonización del marco jurídico que regula este ámbito. Al mismo tiempo, los Estados miembros deberían esforzarse por entender las expectativas de los diferentes grupos de interés de la sociedad y responder a las mismas;

Valoración de la situación actual

23. considera necesario que, a efectos de la valoración de la situación actual, se disponga de datos estadísticos desglosados por Estado miembro o datos generales sobre la Unión Europea en su conjunto, desde una perspectiva diacrónica con objeto de que puedan reconocerse las tendencias;

24. señala que la evaluación de la situación actual debe incluir un análisis de los resultados disponibles desglosados por sectores, así como un análisis de los problemas, posibilidades y riesgos actuales;

25. señala que los peligros y riesgos son, por su naturaleza, más complejos y están interrelacionados. Por ello es necesario valorar mediante un análisis de riesgos los peligros potenciales e implantar una gestión de riesgos que tenga en cuenta los diferentes tipos de riesgos. Es muy importante que se exponga de forma crítica la situación actual, pues sólo de este modo será posible fijar objetivos realistas;

26. considera que, para una valoración realista de los daños que puedan derivarse de los riesgos potenciales, es muy importante no sólo ser conscientes de la fuente de riesgo y de sus efectos globales, sino también establecer los criterios con los que deberían valorarse los daños. En la valoración de los daños se debería distinguir entre aspectos técnicos, psicológicos, sociológicos, culturales y económicos de los riesgos;

27. señala que los Estados miembros deberían establecer con claridad qué tipo de información debe recabarse y analizarse, las instancias competentes para ello y de qué manera debe procederse. Con frecuencia las disposiciones jurídicas de tipo declarativo no fijan estos aspectos; no obstante, sin principios teóricos y prácticos comprensibles para todos no cabe esperar resultados positivos;

28. considera indispensable y urgente que los Estados miembros dispongan de un buen fundamento metodológico para la gestión de riesgos, cuya elaboración deberá realizarse, además, de conformidad con principios científicos;

29. señala que es necesario vigilar continuamente los cambios en las condiciones y los factores de riesgo, lo que permitirá estar al día y constatar la aparición de nuevos factores de riesgo;

30. considera que el tema de las enfermedades profesionales debería abordarse con más detalle en el documento de estrategia. La fijación de los criterios de análisis para las enfermedades profesionales debería realizarse con una flexibilidad y una claridad suficientes a fin de que pudiera establecerse una clasificación de las enfermedades profesionales, tomando en consideración las causas que las originan;

31. considera esencial que en los Estados miembros no se dificulte el diagnóstico de las enfermedades profesionales y que el pago de las indemnizaciones se lleve a cabo de la manera menos burocrática posible;

32. considera indispensable que exista un sistema jurídico y administrativo eficiente que garantice el tratamiento correcto de cada accidente de trabajo y cada enfermedad profesional, sin que ello constituya una carga excesiva para las PYME;

33. se pronuncia a favor de que en cada Estado miembro se traten de manera idéntica los accidentes laborales y las enfermedades profesionales y que se disponga de un plan de acción estratégico de mejora de la seguridad en el trabajo, sin que ello constituya una carga excesiva para las PYME;

34. considera fundamental que en los Estados miembros se controle el cumplimiento de los requisitos y las disposiciones relativas al entorno de trabajo a fin de paliar todas las carencias y prevenir los riesgos;

35. confirma que la falta de organización en la gestión del entorno del trabajo es una de las causas fundamentales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Cada vida humana perdida y cada jornada laboral de ausencia por enfermedad suponen una pérdida considerable para cada Estado miembro, cada ente regional y local y para todas las empresas y las PYME, y, con todo, mucho mayores son los costes globales para la sociedad;

36. lamenta que no se haga referencia expresa a que la existencia de unas condiciones saludables y que fomenten la salud (condiciones marco) en el lugar de trabajo y en la sociedad constituyen el requisito básico para el desarrollo de unos modelos de comportamiento saludables;

37. expresa su deseo de que, para la elaboración de unas líneas estratégicas comunes en las organizaciones de trabajo de los diferentes Estados miembros, así como para alcanzar resultados objetivos, adecuados y comparables, se recurra a los métodos de análisis general clásicos y reconocidos, como por ejemplo SWOT, PEST, GAP, FFA o CAF;

Objetivos estratégicos

38. se congratula de la propuesta de la Comisión, en la que se señala que el principal objetivo de la estrategia comunitaria para el período 2007-2012 seguirá siendo una reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes laborales, y comparte la valoración de la Comisión de que, en el mismo período, el objetivo general de los 27 Estados miembros deberá consistir en reducir en un 25 % la tasa global de accidentes de trabajo, aun cuando tal objetivo puede parecer demasiado «llamativo»;

39. toma nota de que los objetivos estratégicos deben ir acompañados de un mensaje claro; debe quedar patente cuál es

el resultado final que se espera y también para cuándo debe alcanzarse;

40. llama la atención sobre el hecho de que el objetivo estratégico debe cumplir los siguientes requisitos (SMART): deberá ser específico (*specific*), medible (*measurable*), consensuado (*agreed*), realista (*realistic*) y tener un plazo determinado (*timed*). Estas características garantizan una clara división de tareas y la posibilidad de efectuar mediciones cuantitativas, lo que presupone fijar de común acuerdo las escalas de medida;

41. señala que el objetivo estratégico debe ajustarse a estos requisitos, lo que significa que los objetivos deberán ir vinculados a un calendario concreto a fin de que su realización pueda controlarse y medirse. De ahí se deducen los conceptos de objetivos a corto y a largo plazo: el objetivo principal deberá desglosarse en objetivos intermedios de menor alcance con objeto de que su realización pueda medirse, controlarse y orientarse con precisión;

42. considera indispensable la creación de un sistema de indicadores para los Estados miembros que constituya la base de la evaluación de las situaciones de partida y de la situación objetivo, así como de la eficiencia de las medidas aplicadas. Las características principales de los indicadores son su relevancia, pertinencia, cuantificabilidad, solidez y eficiencia en las tareas;

Medidas para alcanzar los objetivos

43. se congratula de que la Comisión apoye a las PYME mediante la aplicación de la legislación vigente y expresa su deseo de que el marco jurídico se simplifique y se adapte a la evolución del mercado de trabajo, sobre todo en beneficio de las PYME;

44. subraya que en las medidas propuestas dentro del programa de desarrollo estratégico deberían designarse instrumentos. Entre ellos están los programas, los proyectos principales, las inversiones estratégicas u otros ámbitos de acción de mayor envergadura, como, por ejemplo, la comprensión de las tareas rutinarias: todos contribuirían a alcanzar los objetivos establecidos;

45. señala que en el apartado 4 del documento de estrategia se aborda con excesivo detalle, en comparación con el resto de las cuestiones, la creación del marco jurídico. Deberán examinarse sistemáticamente los diferentes aspectos de la vida de la sociedad, por ejemplo sobre la base de los principios PESTLE (*Political, Economic, Social, Technical, Legal, Environmental*). La reflexión deberá emprenderse en el marco comunitario, pero también en el contexto de cada Estado miembro y abarcar los ámbitos de la política, la economía, la sociedad, la técnica, el derecho y la protección del medio ambiente;

46. se pronuncia a favor de apoyar la creación de programas específicos de fomento de la salud en las empresas;

Marco financiero y calendario

47. recuerda que el marco financiero y el calendario son partes integrantes indisolubles del documento de estrategia, puesto que contienen la estimación global de los costes del programa de desarrollo y el desglose de los costes por año o por período de tiempo;

48. considera conveniente que en el apartado que trata sobre la planificación y la aplicación de medidas para reducir los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo se incluya una serie de documentos únicos con un marco financiero y un calendario, de manera que se garantice la comparabilidad de los datos procedentes de los Estados miembros y de que éstos puedan analizarse de forma general en el marco comunitario;

Estructura de gestión

49. considera que la estructura de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo debe incluir los siguientes elementos: una descripción de los procedimientos de coordinación necesarios por lo que se refiere a la elaboración, corrección, aplicación y evaluación del programa de desarrollo y a la subsiguiente elaboración de protocolos. También deberá incluir indicaciones sobre cómo van a organizarse la cooperación, el reparto de tareas y los procesos de transmisión de información entre los diferentes participantes;

50. toma nota de que es necesaria una descripción de la estructura de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo para lograr un consenso sobre la coordinación, la administración y otros aspectos relevantes del programa de desarrollo en los ámbitos respectivos, así como para transmitir la información a otros interesados;

51. llama la atención sobre las Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), vigentes en todo el mundo, que se desarrollaron debido al rechazo de una normativa internacional sobre los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo a petición de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y que deben ser incorporadas, y ya lo han sido parcialmente, por los Estados a nivel nacional. Estas Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo reflejan los valores y los instrumentos de la OIT en relación con la gestión de la seguridad y la salud de los trabajadores y establecen los requisitos básicos de un sistema de gestión para mejorar de forma duradera la seguridad y la salud en el trabajo;

52. señala que los fundamentos metodológicos mencionados están contenidos en las:

— *Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, ILO-OSH 2001;*

53. señala que un sistema sostenible de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo cuyo objetivo sea mejorar continuamente debe contener los siguientes elementos principales:

- Política en favor de la seguridad y la salud en el trabajo;
- Organización;
- Planificación y aplicación;

- Evaluación;
- Acciones de mejora;

Aplicación, protocolo sobre la ejecución, corrección y conclusión del programa de desarrollo estratégico

54. señala que en el apartado sobre la estructura del programa de desarrollo estratégico se recogen las medidas y los objetivos que deben aplicarse durante la vigencia del plan de acción, así como una serie de aclaraciones. El plan de acción y el plan de desarrollo estratégico deberán ser coherentes e integrarse en los planes y programas elaborados;

55. recomienda que los planes de acción se elaboren en forma de cuadros en los que se indiquen para cada subgrupo los objetivos, indicadores y medidas para alcanzar los objetivos, las actividades que deben realizarse en colaboración con los responsables y los financiadores, así como las fuentes e instrumentos de financiación;

56. señala que deberá procederse a adaptaciones en los casos en que durante la aplicación del programa de desarrollo estratégico surja la necesidad de regular o modificar determinados objetivos y medidas. A la hora de decidir si el programa debe completarse o darse por concluido, deberán tenerse en cuenta sobre todo la efectividad de los objetivos fijados y la eficacia de las medidas aplicadas, así como las modificaciones realizadas o planeadas en la financiación o en los ámbitos de acción;

Evaluación de la aplicación del programa de desarrollo estratégico

57. señala que, una vez cumplidos los objetivos, cuando se llegue al final del calendario establecido o tras el éxito de la aplicación del programa de desarrollo estratégico deberá redactarse un informe final sobre el mismo;

58. recuerda que es fundamental que, por lo que respecta al período de presentación de los informes, en el apartado relativo a los Estados miembros se incluya la siguiente información:

- los parámetros de los indicadores de los objetivos estratégicos, es decir en qué grado se han alcanzado los objetivos;
- los resultados inmediatos de las medidas;
- una panorámica general sobre los instrumentos utilizados en la aplicación del programa de desarrollo estratégico, con las aclaraciones pertinentes;
- las modificaciones que se han introducido o están previstas en los ámbitos de acción.

El protocolo sobre la ejecución del programa de desarrollo estratégico deberá seguir, en lo que respecta a su elaboración y estructura, al programa de desarrollo y su plan de acción.

Bruselas, 28 de noviembre de 2007.

El Presidente
del Comité de las Regiones
Michel DELEBARRE