

## **CONSOLIDACIÓ D'UNA CULTURA DE PREVENCIÓ DE RISCOS EN L'ÀMBIT DE LAS ADMINISTRACIONS PÚBLIQUES: PAPER DEL GESTOR PÚBLIC**

**Francesc Fransí i Fontanet, Cap de l'Àrea de Prevenció, Seguretat i Salut Laboral.**

**Secretaria d'Administració i Funció Pública. Direcció General de Relacions en l'àmbit de la Funció Pública. Subdirecció General de Prevenció i Seguretat Laboral.**

**Professor Associat de la Facultat de Ciències Jurídiques i Polítiques de la Universitat Internacional de Catalunya.**

### **I.- INTRODUCCIÓ**

L'aplicació de la Llei 31/1995, de 8 de novembre, de Prevenció de Riscos Laborals, ha suposat un canvi significatiu en les estructures i els models de gestió de personal en les Administracions Públiques. Per primera vegada, una normativa sobre seguretat i higiene en el treball és d'aplicació general al personal civil i estatutari al servei de les Administracions Públiques, la qual cosa ha tingut bàsicament dues conseqüències, per una banda la necessitat d'adequar les estructures administratives a aquesta nova funció i, per un altre costat, adoptar un canvi cultural en el propi funcionament, la qual cosa ha implicat que les organitzacions públiques han tingut que interioritzar i sensibilitzar-se davant la necessitat d'integrar l'activitat preventiva en el conjunt de les seves activitats i decisions, també en els models d'organització i les condicions de prestació del treball amb la implicació de tots els nivells de la seva línia jeràrquica. En definitiva, les Administracions Públiques han tingut que adaptar el model de funcionament a una nova cultura preventiva.

Paral·lelament a aquestes consideracions, la Comissió Europea ha adoptat la Comunicació titulada "Com adaptar-se als canvis a la societat i al món del treball: una nova estratègia comunitària de salut i seguretat (2002-2006)", que s'emmarca en l'Agenda social europea (aprovada pel Consell Europeu de Niça, el desembre de 2000). Aquesta comunicació té com a finalitat modernitzar la política i les normes de salut i de seguretat en els llocs de treball de la Unió Europea per cobrir i protegir els nous tipus de riscos, els anomenats riscos socials (assetjament sexual, moobing, burn-out, estrès, etc.), i consolidar la cultura de la prevenció dels riscos laborals.

Totes aquestes circumstàncies presenten un repte per les organitzacions públiques en general i, de manera molt particular, pels gestors públics que han de liderar l'execució de les polítiques públiques. S'ha d'introduir una nova cultura o sensibilitat preventiva. Les organitzacions han de dissenyar la seva política en matèria de salut i seguretat amb la participació de tots els agents implicats, especialment els treballadors que són els subjectes principals, tenint com a finalitat la implantació d'una veritable cultura de prevenció que permeti anticipar i controlar els riscos, de manera molt particular aquests nous riscos socials. El gestors públics, els subjectes que han de pilotar l'execució d'aquestes polítiques, s'hauran de plantejar quins valors ètics s'han de desenvolupar per tal de coadjuvar en la implantació d'una cultura preventiva.

L'anàlisi de la normativa preventiva ens ajudarà a triar tota una sèrie de nous valors o principis que hauran d'inspirar totes les actuacions en l'àmbit de la gestió pública. Així per exemple, valors com la prevenció front la reparació, el fomentar la creació d'una cultura preventiva, el tenir present com a bens d'especial protecció com la vida i la integritat física i moral dels treballadors, el facilitar la informació i la formació necessàries, el fomentar la participació dels treballadors i normalitzar la consulta en temes relatius a la prevenció i l'assumpció de responsabilitats en matèria preventiva, són una mostra del que la gestió correcta de la prevenció pot aportar en una organització en quan a crear una veritable cultura preventiva.

Aquest treball es proposa analitzar alguns d'aquests principis posant l'èmfasi en el paper del gestor públic a l'hora de fomentar una autèntica cultura preventiva. Indubtablement no podem repensar el paper del gestor públic del segle XXI, sense incorporar-hi nous valors en la gestió pública que impliquin l'assumpció d'una cultura preventiva, la integració de la gestió preventiva en totes les actuacions i, el que és més important, l'establiment d'un sistema de responsabilitats en matèria de prevenció de riscos laborals.

## **II.- VALORS QUE INCORPORA LA NORMATIVA PREVENTIVA**

La Llei 31/1995, de Prevenció de Riscos Laborals i normativa de desenvolupament, incorpora tota una sèrie de valors que las organitzacions en general, i en particular les Administracions Públiques, tenen que assumir com a conseqüència de l'aplicació d'una política preventiva. Al llarg de l'Exposició de Motius de la Llei i també de la lectura del seu articulat podem deduir alguns d'aquests valors que, sense voler ser exhaustius, es resumeixen a continuació:

### **1. Prevenció versus reparació**

La Llei de Prevenció de Riscos Laborals es, tant pel seu títol com també pel seu contingut, una llei en la que es destaca el valor prevenció front el valor reparació. Les organitzacions tenen que dirigir les seves actuacions de manera que es puguin avançar davant possibles riscos i no esperar necessàriament a la producció d'un resultat lesiu per a dur a terme una actuació.

L'objectiu que persegueix la Llei és fonamentalment el de la prevenció, que no s'ha articular exclusivament en l'ordenació de les obligacions i responsabilitats dels actors directament relacionats amb el fet laboral.

La protecció del treballador front els riscos laborals exigeix una actuació en les organitzacions que supera un compliment formal d'un conjunt predeterminat de deures i obligacions o la correcció a posteriori de situacions de risc que s'hagin manifestat, és a dir, la reparació davant possibles danys produïts en la persona del treballador.

Elements com la planificació de la prevenció en el mateix moment del disseny del projecte organitzacional, l'avaluació inicial dels riscos inherents al treball i la seva actualització periòdica a mesura que canviïn les circumstàncies, l'ordenació d'un conjunt coherent i globalitzador de mesures d'acció preventiva adients a la naturalesa dels riscos detectats i el control de l'efectivitat d'aquestes mesures

constitueixen el nou enfocament en la prevenció de riscos laborals, aprofundint en aquest valor de prevenció front a un valor de reparació.

Així mateix, entre els principis que han d'informar les polítiques preventives d'una organització, la Llei recull els d'*evitar els riscos, d'avaluar els riscos aquells riscos que no es poden evitar, combatre els riscos en el seu origen, substituir el perillós pel que comporti poc o cap perill, etc.* Tots aquests principis tenen un denominador comú, que és el valor de la prevenció com a eix al voltant del que giraran totes les polítiques preventives.

Es tant alt el grau d'assumpció del valor prevenció, que la Llei recull la possibilitat de la paralització d'activitats o el dret per part del treballador a interrompre la seva activitat i abandonar el lloc de treball en els casos de risc greu i imminent.

## **2. Cultura preventiva**

El propòsit de fomentar una veritable cultura preventiva, com un valor a assumir no solament per la societat en general si no també per les organitzacions, queda reflectit en la Llei per mitjà de la promoció de la millora de l'educació en matèria preventiva en tots els nivells educatius, involucrant a la societat en el seu conjunt.

Els poders públics dirigiran les seves actuacions a la promoció de la millora de les condicions de treball per tal d'eleva el nivell de protecció de la salut i de la seguretat dels treballadors.

El fet és que la integració de la prevenció en tots els nivells jeràrquics d'una organització implica la necessitat d'assumir aquesta cultura preventiva en la direcció de les organitzacions, al mateix temps que els treballadors també tenen que adquirir aquesta cultura tant en l'execució del seu treball com en la participació que tindran en el disseny, l'adopció i el compliment de les mesures preventives.

El valor cultura preventiva es un dels valors que més temps tarden en assumir les organitzacions. Les mesures que poden ajudar a una consolidació són a llarg termini i requereixen actuacions constants i repetides per tal que les organitzacions assumeixin en tots els seus nivells jeràrquics aquest valor.

### **3. Importància de la persona**

El valor fonamental recollit en la Llei de Prevenció de Riscos Laborals és el de la persona i el que representa. La vida, la salut i la seguretat del treballador mereixen una protecció especial que també es contempla en el text constitucional, concretament en els articles 15 sobre els *drets fonamentals a la vida i a la integritat física i moral* i l'article 40.2 en el que es declara que *els poders públics vetllaran per la seguretat i la higiene en el treball*.

Al llarg de l'articulat de la Llei són constants les referències a considerar aquest valor en totes les actuacions preventives. Així, en els principis de l'acció preventiva, s'estableix amb claredat que hi ha que adaptar el treball a la persona aplicant tota una sèrie de mesures que facin possible una reducció dels efectes del treball en la salut. Es preveu una protecció addicional a determinats treballadors especialment sensibles a determinats riscos, tenint en compte les seves característiques personals, el seu estat biològic conegut, així com aquells treballadors que tinguin reconeguda una discapacitat física, psíquica o sensorial. També hi ha una protecció de la maternitat, dels menors i dels treballadors que la seva relació de treball sigui temporal, de duració determinada o d'empreses de treball temporal.

### **4. Informació i formació**

Un dels pilars sobre els que descansa la Llei de Prevenció de Riscos Laborals és el de l'obligació, per part de l'empresari, i el corresponen dret dels treballadors a donar i per tant rebre totes les informacions necessàries relacionades amb la seguretat i la salut, adreçades a un millor coneixement tant de l'existència real dels riscos derivats del treball com de la forma de prevenir-los i, per tant, d'evitar-los.

Les actuacions informatives s'hauran d'adaptar a les peculiaritats de cada centre de treball, a les característiques de les persones que desenvolupen la seva prestació laboral en els centres de treball i a l'activitat concreta que realitzin.

En alguns casos la informació no serà suficient per tal de garantir la protecció de cada treballador, per tant serà necessari donar una formació teòrica i pràctica, suficient i adient, en matèria preventiva. Aquesta formació s'haurà de donar tant en el moment de la contractació, qualsevulla que sigui la seva modalitat o la seva durada, com en els moments en els que es produeixin canvis en les funcions que desenvolupi el treballador o quan s'introdueixin noves tecnologies o canvis en els equips de treball.

## **5. Participació i consulta**

La Llei regula de forma detallada els drets de consulta i de participació dels treballadors en relació a totes aquelles qüestions que afecten a la seguretat i salut en el treball, com un altre dels pilars fonamentals en el que es recolza la política preventiva. Agafant com a base el sistema de representació col·lectiva vigent, s'atribueix als anomenats Delegats de Prevenció, escollits per i entre els representants del personal en l'àmbit dels respectius òrgans de representació, l'exercici de les funcions especialitzades en matèria de prevenció de riscos laborals, dotant-los per l'exercici d'aquesta representació de les competències, de les facultats i de les garanties necessàries.

Es consolida un òrgan de participació col·legiat i paritari, el Comitè de Seguretat i Salut, com el lloc de trobada entre els representants dels treballadors, els delegats de prevenció, i els representants de l'organització per tal de desenvolupar una participació equilibrada en matèria de prevenció de riscos.

A l'empresari, per tant també a les Administracions Públiques, se l'obliga a consultar amb els treballadors directament o per mitjà dels seus representants, i consegüentment permetre la seva participació, en el marc de totes aquelles

qüestions que afectin a la seguretat i a la salut en el treball. És remarcable que entre els continguts que tenen que ser necessàriament consultats als treballadors abans que l'empresari adopti una decisió, hi ha tots aquells relatius a la planificació i a l'organització del treball, en tot el relacionat amb les conseqüències que poden tenir per la seguretat i la salut dels treballadors.

És evident que el contingut d'aquests drets, fan necessari que l'empresari assumeixi la profunditat del tipus de decisions que, abans de prendre-les, hagi obligatòriament de consultar-les i permetre la participació dels treballadors.

## **6. Responsabilitats**

La normativa de seguretat i higiene en el treball es qualificada com dret necessari absolut, la qual cosa implica un grau molt elevat d'obligatorietat i de coercibilitat, per tant els incompliments poden derivar en un sistema de responsabilitats molt ampli que van des d'una responsabilitat administrativa-laboral a obligacions exigides pels ordenaments civil i penal.

Especialment significatiu és que la Llei de Prevenció de Riscos Laborals dóna un tracte privilegiat que equival a una certa impunitat pels casos en que els infractors siguin les Administracions Públiques. De manera expressa es fa l'afirmació que en l'àmbit de relacions del personal civil al servei de les Administracions Públiques, les infraccions administratives no seran objecte de sanció en l'ordre administratiu, les responsabilitats es tradueixen en la imposició de la realització de les mesures correctores dels corresponents incompliments, fent una remissió a un procediment que s'estableixi a aquests efectes.

Per altre banda, la exclusió fins a cert grau de responsabilitats administratives no és extensiva a l'exigència de responsabilitats civils, per danys i perjudicis causats als treballadors o a terceres persones, ni a les responsabilitats penals que poguessin derivar-se.

Aquesta limitació pot fer que las Administracions Públiques, ja sigui per criteris d'oportunitat o de disponibilitat pressupostaria, ajornin el compliment de les mesures correctores conseqüència de l'aplicació de la normativa preventiva amb els eventuais riscos que quedin exposats els empleats públics, al mateix temps que es pot donar una certa aparença de impunitat davant aquests incompliments.

Tot això pot tenir un efecte pervers que es projecti tant en l'àmbit intern de les Administracions Públiques, davant la possibilitat de posar en perill la salut i la seguretat dels seus treballadors; com en l'àmbit extern, dels efectes davant la societat en general i, les empreses, en particular, en totes aquelles mesures procedents de les Administracions Públiques amb la finalitat de crear i fomentar una veritable i eficaç cultura preventiva.

També, el fet de remetre, tal com ho preveu la Llei, a les responsabilitats penal i civil, pels incompliments pot crear una inseguretat jurídica per als gestors de les Administracions Públiques. Especialment pel que fa a la intervenció penal, encara que està pensada com a *última ratio*, pot perdre aquest sentit si per pressió social es generalitza la seva aplicació amb les conseqüències negatives que això suposaria, tant per les mateixes Administracions Públiques com pels gestors/directius que les representen. En especial, atenent la poca definició de responsabilitats en l'àmbit de les Administracions Públiques pel que fa a l'àmbit de decisió política del de decisió administrativa.

Independentment del tipus de responsabilitat jurídica que es pot generar, el valor responsabilitat hauria d'estar present en tota l'organització i, de manera molt especial, per aquells que assumeixen funcions de gestió, els gestors/directius públics. Una gestió responsable hauria d'integrar tots els aspectes de la prevenció de riscos laborals, sense necessitat de càlculs més o menys interessats sobre probabilitats de producció d'un dany i de les conseqüències que a nivell de responsabilitats jurídiques poden tenir.

### III.- CONCLUSIONS

Davant del repte d'implantar i consolidar una cultura de prevenció de riscos laborals que incorpori tota una sèrie de valors o principis, es plantegen algunes incògnites sobre el paper que haurà d'assolir el gestor públic en l'Administració del segle XXI. Creiem que una cultura preventiva implica deixar de considerar la prevenció com quelcom a ocupar-se quan tinguem temps; ben al contrari hem d'establir la seguretat i la salut dels treballadors com un dels valors claus de l'organització. Això implica integrar la prevenció en el procés de gestió i de presa de decisions de les organitzacions. Per tant serà necessari el que alguns experts en anomenat com *motivar preventivament*, és a dir, la direcció de les organitzacions, en el cas de les Administracions Públiques, la direcció política haurà de liderar aquest procés, haurà de potenciar el lideratge de totes les persones que estiguin disposades a impulsar els valors de seguretat i salut dins de les organitzacions, és ací, on el gestor públic juga un paper fonamental.

Tampoc hem d'oblidar la necessitat d'implicar a tots els treballadors en la implantació efectiva d'una cultura preventiva, la qual cosa fa exigible la capacitat de promoure una participació efectiva per mitjà de reconèixer la seves capacitats de proposta, escoltant i donant resposta a les seves iniciatives dins dels processos de presa de decisions.