

CONCLUSIONES DEL IV CONGRESO INTERNACIONAL Y XVII NACIONAL DE LA ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE SALUD Y SEGURIDAD SOCIAL

SUSANA BARCELÓN COBEDO

*Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Universidad Carlos III de Madrid*

 <https://orcid.org/0000-0003-1399-2195>

ACCIDENTES DE TRABAJO Y ENFERMEDADES PROFESIONALES. EXPERIENCIAS Y DESAFÍOS DE UNA PROTECCIÓN SOCIAL CENTENARIA (Madrid, 15 y 16 de octubre de 2020)

El Congreso anual de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social tuvo lugar, como es habitual, en el mes de octubre de 2020, más concretamente los días 15 y 16. Sin embargo, lo que ya no resultó habitual fue el formato del mismo ya que, en lugar de celebrarse, como estaba previsto inicialmente, en la sede de la Tesorería General de la Seguridad Social de Madrid (Salas África y Galileo), el mismo se ha visto necesariamente forzado a seguir el modelo impuesto por la actual situación de crisis sanitaria originada por la COVID-19. Es verdad que esta circunstancia no ha restado calidad ni a las ponencias ni a las comunicaciones defendidas; como tampoco se ha visto afectada la intensidad de los debates que se han originado en cada uno de los paneles por el hecho por el hecho de que la asistencia al Congreso no fuera física sino virtual. De manera que se puede afirmar que, una vez más, el Congreso anual ha cumplido su objetivo que no es otro que servir de escenario a la reflexión y al análisis de alguna dimensión concreta del complejo mundo de la seguridad social.

El Congreso se ha estructurado en cinco paneles que han contado con un amplio número de ponentes y comunicantes, permitiendo reflexionar sobre los distintos aspectos y dimensiones que ofrecen, pese a su naturaleza de materias ya clásicas, las contingencias profesionales de accidente de trabajo y enfermedad profesional. Un enfoque que ha abarcado desde la propia definición de estos acontecimientos, tanto desde su perspectiva reparadora como preventiva; pasando por todo lo relativo a la gestión, el control o la prevención de los riesgos profesionales; la cuestión de las responsabilidades derivadas de los mismos; o, finalmente las posiciones de la administración pública y de los interlocutores sociales antes esos riesgos.

Y todo ello aderezado por dos intervenciones, de apertura y de cierre de un Congreso que, como su propio título indica, ha versado sobre una tutela pública centenaria que en España vendría de la mano de la Ley de Accidentes de Trabajo de 1900, más conocida como Ley Dato, y que en el caso de Portugal lo sería algo más tarde, en el año 1913, con una Ley muy similar a la española.

PANEL 1: EL ACCIDENTE DE TRABAJO Y LA ENFERMEDAD PROFESIONAL EN CONTINUA DELIMITACIÓN.

Hay que partir de la afirmación contenida en el propio título del Panel: esto es, que se trata de conceptos flexibles que, no obstante su antigüedad, han venido sufriendo y lo seguirán haciendo si no se produce un terremoto normativo que los altere sustancialmente, reformas, modificaciones, interpretaciones y adaptaciones continuasen las que, en menor medida el legislador, aparentemente fascinado por una definición del AT que ha dejado incólume pese a sus deficiencias, y en mayor medida los tribunales, laborales, han tenido un papel relevante, tal y como ha quedado evidenciado

en la ponencia de la Magistrada del Tribunal Supremo (Sala de lo Social), D^a Lourdes Arastey Sahún.

Pues bien, lo que caracteriza las distintas ponencias de este primer panel en relación con, en concreto el accidente de trabajo (en adelante, AT), es la convicción generalizada de que se trata de un concepto en cierta medida desbordado o desbocado que ha ido expandiéndose de forma incontrolable, tal y como lo ha expresado de forma muy ilustrativa la ponencia del Prof. García Murcia. Esto explica que, junto a la capacidad de resistencia que caracteriza al concepto de AT, igualmente, en dicha ponencia, se haya señalado como uno de sus señas de identidad su fuerza expansiva. Se abordan así las que se califican como expansiones internas (esto es, un ensanchamiento de sus contornos o costuras en manos de la jurisprudencia) y externas (que son obra del legislador y que ha supuesto una conquista de nuevos espacios conceptuales).

E indicando, al mismo tiempo, los puntos de fuga más relevantes, que el ponente ubica en el propio concepto de lesión corporal, en la enorme flexibilización de la relación de causalidad entre trabajo y lesión, en la ampliación de la laboralidad hacia tiempos y momentos de conexión debilitada con el trabajo, en la escasa relevancia de la concurrencia de otras circunstancias que pueden considerarse coautoras de la lesión por la desactivación de la exigencia de exclusividad laboral a que se refiere la Ley General de Seguridad Social en cuanto a las enfermedades del trabajo o provocadas por el trabajo que no sean profesionales. Por no hablar de la enorme amplitud del concepto de accidente *in itinere* y su pariente cercano el accidente en misión o, del potente juego de la presunción de laboralidad, ligada a unas circunstancias de tiempo y lugar a su vez muy flexibilizadas.

Se trata de hechos de los que muchas de las numerosas comunicaciones presentadas en este primer panel dan testimonio en relación con supuestos específicos (como, por ejemplo, los casos de suicidio) por más que la citada ponencia también evidencie que hay algunos elementos de precaución respecto de esa ampliación como son: “la actitud cautelosa o recelosa ante las enfermedades comunes cuando afloran en situaciones de no trabajo; la exigencia acumulada de tiempo y lugar de trabajo para que entre en escena la presunción favorable a la calificación de accidente de trabajo; la exclusión de ese molde de determinados tiempos de espera como las guardias localizadas; el rechazo de las dolencias comunes como posible manifestación del accidente de trayecto salvo si van precedidas de síntomas claros en el trabajo; la insistente distinción entre tiempos de trabajo y tiempos de gestión privada en el espacio de juego del accidente en misión; la exclusión de las dolencias congénitas pese a la admisión de enfermedades comunes con síntomas previos al trabajo; o el distanciamiento de tal calificación respecto de episodios posteriores de enfermedades previamente consideradas accidentes de trabajo...”

En cualquier caso, son interpretaciones que no contrapesan suficientemente esa tendencia expansiva que, además, se acentúa con las reformas recientes en materia de accidente de trabajo respecto de los trabajadores autónomos, sea o no TRADES, respecto de los que se ha ampliado la modalidad del accidente de trabajo *in itinere*. Lo dicho justifica que alguna comunicación utilice la expresión “hiper protección del AT”; de lo que es, sin duda, ejemplo, la expansión del concepto que se ha manifestado con motivo de la crisis sanitaria y la inclusión, tanto de la enfermedad en sí como del periodo de observación en que en realidad se traduce el confinamiento obligatorio, en la noción de AT.

No obstante lo anterior, y salvo alguna referencia indirecta, la ponencia no aborda una cuestión de fondo cuya respuesta condicionaría de forma absoluta todo este debate; aunque hay que decir que esta carencia posiblemente se deba a que justamente la primera de las ponencias del panel segundo está dedicada a ello. Que no es otra que si todavía tiene sentido una protección privilegiada o reforzada del AT, que es lo que en realidad está en el trasfondo de la expansión del concepto en busca de una tutela mejor del trabajador afectado. Lo que tiene como consecuencia la inserción de la tutela reparadora de las consecuencias de los riesgos profesionales como una especie de nódulo autónomo (cuña la llama el ponente) dentro del sistema de Seguridad Social, obedeciendo a una

lógica propia de algunos elementos del seguro privado y con una gestión igualmente singularizada encuadrable en ese mismo esquema. Dicho de otra forma, si es posible y lógico rescatar de la Ley de Bases de la Seguridad Social de 1963 el propósito, nunca realizado, de una consideración conjunta de las contingencias.

La otra parte de este primer Panel está dedicada a la enfermedad profesional (en lo sucesivo, EP) respecto de la que el ponente, el Prof. Luján Alcaraz señaló las insuficiencias de un concepto que en gran medida derivan de su constitución derivada del AT. Tal y como ya dijera el Prof. Martínez Girón en su conferencia inaugural refiriéndose a la conocida Sentencia del Tribunal Supremo de 1903 que equiparó a los efectos de la Ley de Accidentes de 1900 el accidente de trabajo en sentido estricto con la enfermedad causada por el trabajo.

En cuanto a la delimitación conceptual de la EP, y aunque también se afronta desde una perspectiva expansiva, se advierte sin embargo que dicha delimitación se basa, como es conocido, en una regulación a base de cuadros o listados cuya rigidez se convierte en un obstáculo frente a una tutela cualificada de enfermedades evidentemente provocadas por el trabajo que deben ser tratadas, para determinar su existencia, con la misma ejecutividad que se deriva del hecho de que, dándose las circunstancias de actividad, sustancia, sector o empresa y dolencia concreta, la enfermedad se considera *iuris et de iure* como enfermedad provocada por el trabajo, es decir, como enfermedad profesional en sentido estricto. Una consecuencia de la lista que ahorra toda la conflictividad en torno a las enfermedades del trabajo que se ha puesto de manifiesto al analizar el concepto de accidente de trabajo.

De lo anterior se desprende que, tratándose el español, de un sistema de listas, se aborde la posibilidad de eliminar o atenuar los elementos de rigidez de la lista buscando fisuras o puntos de fuga en las mismas. Lo que, pudiendo calificarse el español como un sistema mixto, se encuentra en los apartados o referencias de la lista que se abren a una interpretación analógica en virtud de la cual concretas enfermedades no expresamente mencionadas (por faltarles algunos de los elementos de las listas: actividad, sector o condición laboral concreta) pueden ser pese a todo calificadas como EP. Junto a esta línea de ampliación, también es necesario prestar atención a otras posibilidades de las que cabe pretender una mejor explotación, como es todo lo relativo a las enfermedades sospechosas que se acogen como tales en las normas internacionales, y que actualmente están recogidas en el anexo II del cuadro de enfermedades profesionales recogido en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre.

En todo caso, lo que las ponencias y comunicaciones dirigidas a esta cuestión han puesto en evidencia con carácter general es que el sistema de identificación de las enfermedades profesionales debe ser mucho más dúctil para acoger toda una serie de enfermedades emergentes de las que las relacionadas con los riesgos psicosociales son una expresión tan evidente como cada vez más frecuente. En definitiva, y a modo de conclusión general, puede afirmarse que el catálogo de 2006 se revela en alguna medida obsoleto respondiendo a un modelo productivo asentado esencialmente en el sector servicios y que, en consecuencia, demanda una revisión del listado de EP recogido en el Anexo I; obsolescencia que se manifiesta, no obstante ser un aspecto puntual aunque muy significativo, en la ausencia de las enfermedades vinculadas a los riesgos psicosociales, cada vez más presentes en la vida productiva y a los que formas más modernas de organización del trabajo como la basada en el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación o el recurso al teletrabajo, no han hecho sino acentuar.

En este sentido, han sido numerosas las comunicaciones que han abordado mucho de estos aspectos, subrayando la posible y necesaria ampliación del cuadro de EP, proponiendo incluso, en relación con las del Grupo II referido a Agentes físicos, un método para incluir actividades no encuadradas. O, el caso de aquellas otras comunicaciones que, haciéndose eco de la situación de crisis sanitaria, se han referido al posible impacto que habrá de suponer la trasposición del cambio introducido por la Directiva (UE) 2020/739, de 3 de junio de 2020, al anexo III de la Directiva 2000/54/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la inclusión del

SARS-CoV-2 en la lista de agentes biológicos que son patógenos humanos conocidos. Y si con esta ampliación puede dar lugar a un tratamiento del SARS-CoV-A dentro del listado de EP, más concretamente, dentro del Grupo III del Anexo I. Igualmente, y, en fin, se han señalado problemas de ajuste y coordinación en la relación entre las EP y la vigilancia de la salud.

Este primer Panel concluyó con una explicación médica de la actual situación de crisis sanitaria a cargo de D. Julio J. Vadillo quien en su condición de médico especialista de Medicina en el Trabajo aportó una visión práctica de cómo opera el virus a través de unos receptores y cómo afecta tanto a las vías respiratorias como a la coagulación.

PANEL 2: REPARACIÓN Y RESPONSABILIDADES

El segundo panel ha estado dedicado al específico tema de la reparación de las consecuencias de los riesgos profesionales, aunque desde el punto de vista de las responsabilidades, no ya tanto del sistema público de protección sino de la empresa y de otros trabajadores. Una cuestión más conectada ya con la prevención de riesgos laborales.

Se rescata aquí, en la primera de las ponencias a cargo del Prof. Fernández Avilés, la idea antes apuntada referida a la cuña de la hablaba el Prof. García Murcia en relación con el engarce de la tutela de los riesgos profesionales dentro del conjunto del sistema de Seguridad Social. Un debate no acabado y siempre presente en tanto que esa dualidad plantea muchas incógnitas que obligan a repensar la finalidad y el alcance de dicho principio, ayudando a eliminar o atenuar la enorme litigiosidad que genera esa dicotomía en la calificación de los riesgos a efectos de la Seguridad Social debido a la constante, inestable y no siempre fácil tarea de concretar la naturaleza de la contingencia, si común o profesional.

Entrando de lleno en el tema de la responsabilidad, la segunda de las ponencias de este Panel ha sido a cargo del Prof. Mercader Uguina que, como él mismo indicó de forma muy expresiva, respondía a la necesidad repensar el tradicional abanico de responsabilidades, penales, administrativas y civiles de la empresa, que se derivan de la actualización de los riesgos profesionales. Una ponencia en la que, con una visión renovada, se hace un repaso de todo el repertorio de esas responsabilidades empresariales, centrando el análisis en sus elementos característicos que, a la vez, son los más proclives a soportar un proceso de transformación; o si se quiere hablar más cautamente, de adaptación o adecuación a las nuevas circunstancias productivas.

La ponencia pasa así revista tanto a la dimensión preventiva como a la reparadora: incluyendo en esta última unas responsabilidades que juegan el doble papel como es la penal y la administrativa, en cuanto responsabilidades públicas de contenido sancionador; a la que se añade la responsabilidad por recargo que arrastra su carácter mixto punitivo-reparador, y la civil, claramente orientada a la finalidad reparadora. Se trata de responsabilidades que se contemplan desde la perspectiva de sus elementos clave entre los que destacan desde la cuestión de su carácter objetivo o culpabilístico, la función real indemnizatoria que desarrolla el recargo junto con la responsabilidad civil, el respeto del principio *non bis in idem* donde están implicadas tanto las responsabilidades públicas como el propio recargo (al que ponente califica de “comodín” del Sistema).

En definitiva, una suerte de reconstrucción del sistema de responsabilidades habida cuenta los cambios introducidos por fenómenos como la digitalización, la robotización, y, ahora, la crisis sanitaria que ha evidenciado los límites difusos entre lo laboral y la protección de la salud desde el punto de vista de la reparación de sus consecuencias. De forma muy gráfica, el ponente identifica el cambio productivo como un tablero de ajedrez en el que las fichas siguen siendo las mismas (prestaciones del Sistema, indemnizaciones y recargo) pero en el que el tablero está cambiando dado el escenario actual de la responsabilidad empresarial.

Son cuestiones todas ellas sobre las que, de forma especializada, versan muchas de las comunicaciones, incluso descendiendo a aspectos específicos como el análisis de los riesgos del trabajo desde una perspectiva de género, la compleja y atribulada cuestión de la responsabilidad por

riesgos derivados del amianto, el impacto sobre la responsabilidad de la imprudencia del trabajador o el discutible uso doble de la gravedad del daño causado como elemento del tipo y como circunstancia de agravante de la infracción.

El segundo Panel se cierra con la ponencia a cargo del Prof. García González dedicada a un tema que, salvo algún estudio específico, no ha sido excesivamente tratado de manera monográfica como es el de la responsabilidad de los trabajadores y, en concreto, de los auxiliares del empresario en el terreno de la prevención de riesgos. Una materia en la que concurren ideas como la prohibición de una delegación de la obligación de prevención del empresario, contenida en el art. 14.4 LPRL, el inevitable recurso a la colaboración de sujetos o entidades externas a la empresa mediante instituciones como la delegación de funciones, la responsabilidad empresarial por actos de sus dependientes, o la contratación mercantil de dichas prestaciones.

Una situación habitual que suscita la problemática del alcance de las obligaciones de dichos auxiliares y, en correlación con las mismas, el de las responsabilidades. Que, de nuevo, han de analizarse desde el poliédrico prisma que las caracteriza diferenciando las penales, las administrativas, las civiles o las contractuales. Todo un mundo cuya complejidad requiere aclaraciones y respuestas fundadas, particularmente debido al hecho de la absoluta habitualidad con que la empresa acude a estos auxiliares para que complementen su actuación en materia preventiva. Algo sobre lo que la ponencia ofrece un completo panorama recopilatorio de problemas y soluciones.

PANEL 3: GESTIÓN, CONTROL, PREVENCIÓN Y COBERTURA DE LOS RIESGOS PROFESIONALES

En este tercer Panel, como su título indica, se han abordado los problemas referidos al control y la gestión de las situaciones, contingencias y prestaciones generadas por la actualización de los riesgos profesionales. Un tema que suscita de inmediato una constante controversia.

Así se observa ya desde la Primera ponencia a cargo del Letrado Jefe de los Servicios Centrales del Instituto Nacional de la Seguridad Social, D. Andrés Trillo García que reflexiona acerca de la trayectoria de la gestión de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social en materia de riesgos profesionales. Una trayectoria en la que, sin duda, resultó significativa la fase expansiva protagonizada por las Mutuas a partir de los años 90 y que se ha traducido en aspectos tales como: la eliminación de restricciones territoriales, la adhesión a las mismas de trabajadores autónomos, la ampliación de su ámbito de cobertura con prestaciones que éstas pueden proteger, tales como, las ya conocidas de riesgo durante el embarazo y la lactancia, el cese de actividad de los trabajadores autónomos, o la más reciente del cuidado de hijo enfermo de cáncer.

Vis expansiva que sin embargo contrasta con mayor desconfianza hacia la colaboración de las empresas en la gestión; pudiendo citarse como ejemplo, la eliminación de la posibilidad de que las empresas pudieran asumir directamente el pago a su cargo de las prestaciones de incapacidad temporal derivada de contingencias comunes con derecho a reducción en las cuotas, como así lo prohíbe el Real Decreto-ley 28/2018, de 28 de diciembre.

De este modo, y con un término sin duda muy plástico, resume esta expansión el ponente en términos de abdicación de las Entidades Gestoras en el aseguramiento de los AT y la protección de los subsidios en favor de las Mutuas. Asumiendo que las Entidades Gestoras, particularmente el INSS, acaba ocupando un papel arbitral y de tutela de los intereses de los beneficiarios. Aunque lógicamente siga conservando su competencia en aspectos relevantes tales como: la concesión del tiempo de prórroga de los periodos de observación de la EP, la competencia exclusiva alcanzados los 365 días de la IT, el proceso abreviado de revisión respecto de las altas emitidas por las Mutuas en los procesos de IT derivados de riesgos profesionales antes de completar el tiempo de los 365 días de duración de la IT, la determinación de la naturaleza de la contingencia. Si bien recordando, en cuanto a esto último, que corresponderá a las Mutuas la determinación inicial de su carácter

profesional o no, sin perjuicio de la revisión de esta decisión por parte de la Entidad Gestora, tal y como prevé el art. 82.2 LGSS.

En definitiva, el ponente apunta la idea de estar ante un modelo inacabado de gestión en el que el rol institucional es de control, arbitraje y tutela de los intereses de los trabajadores, pero no así de gestión en sentido propio que, cada vez con más frecuencia recae en manos de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social.

Por su parte, y ya desde el sector de las Mutuas, el ponente D. José J. Berzosa Revilla (director jurídico de Ibermutua), aludió igualmente a la constante controversia que suscita el papel que desempeñan las Mutuas en relación con los riesgos profesionales y plantea la necesidad de una revisión del propio modelo de colaboración de las Mutuas.

Una colaboración que debería permitir una mayor capacidad de gobierno y de gestión por parte de las Entidades, especialmente una mayor autonomía y agilidad en la gestión de medios humanos y materiales. Siendo, pues, necesario profundizar en la búsqueda del equilibrio entre la naturaleza de los recursos públicos que gestionan las Mutuas y la capacidad de gobierno y gestión de que las mismas disponen. El propio ponente, tras un extenso recorrido por los avatares de esta colaboración, habla del “final de un eclipse y la necesidad de reforma de dicho modelo”.

Una idea de modelo de colaboración agotado que exige una cooperación entre Entidades Gestoras y Mutuas Colaboradoras que vuelve a centrar la ponencia de D. Salvador Beltrán (Abogado y Graduado Social) y algunas de las comunicaciones presentadas a este tercer panel. Se insiste en la idea de que, para continuar manteniendo el actual modelo de colaboración entre ambas, el debate no debe (ni puede) pretender optar al mismo tiempo por la naturaleza privada asociativa de las Mutuas y su contraria, la plena sujeción a las normas de funcionamiento del sector público estatal. Al tiempo que se reitera la focalización entre reforzar el control público o reforzar su autonomía incrementando sus competencias en materia de gestión de prestaciones.

En relación con el papel de las empresas ante el reto de una prevención y cobertura adecuada, el ponente D. Jesús Barceló Fernández (Técnico superior de la Dirección General de la Inspección de Trabajo), aprovecha la situación de crisis sanitaria para evidenciar el espacio de actuación de las empresas, enfatizando, por el ejemplo, el reto que supone la prevención en el teletrabajo que con la pandemia ha pasado a incrementarse de forma muy elevada en España, tratándose de un país en el que la cuota correspondiente al teletrabajo se sitúa en torno al 8 por 100 frente al 16 por 100 de la UE, con un incremento de esta forma de organización del trabajo que, seguramente, se instalará como más extendida y permanente en el tejido productivo español. Una eventualidad ante la que el ponente destaca los elementos más relevantes desde el punto de vista de la prevención de los riesgos y la reparación de los daños causados y que enumera refiriéndose a la necesidad de medir la carga de trabajo del teletrabajador, todo lo relativo a la desconexión digital, la necesaria monitorización del teletrabajo a efectos, por ejemplo, de la presunción de laboralidad del AT, o la identificación y el tratamiento de los riesgos profesionales ocasionados por el teletrabajo.

El tercer Panel se concluyó con la intervención de D^a M^a del Mar Pérez Hernández (Jefe de la Inspección de Trabajo de Almería) en relación con la función desempeñada por parte de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social frente a la tutela de los riesgos profesionales, caracterizando la actuación de la Inspección desde una visión integradora e integrada de la seguridad y salud en el trabajo. Perspectiva integral que se completa con la visión preventiva y no sólo reparadora de los riesgos profesionales en el marco de la sociedad del riesgo.

Un enfoque preventivo de la actuación de la Inspección que ha permitido a la ponente analizar las funciones de la Inspección recogidas en el art.9 de la Ley 30/1995, de 9 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Destacando, junto a la de vigilancia del cumplimiento de la normativa y exigencia de responsabilidad, la de asesoramiento, o la facultad, que la ponente ha calificado de primordial para conseguir una protección efectiva de los trabajadores, de paralizar las actividades productivas cuando exista un riesgo grave e inminente.

Destaca así que esa paralización constituye una función de la Inspección y no sólo una consecuencia de la actuación inspectora, y fundamenta su propia existencia al tiempo que estima que con esta función se está primando el carácter cautelar y preventivo frente al sancionador. En esta misma idea relativa a que la sanción no es la única reacción frente al incumplimiento de las normas preventivas destaca también el papel del requerimiento dentro de las medidas derivadas de actuación inspectora subrayando su naturaleza mixta (reactiva y preventiva), ya que si bien participa como la sanción de ese carácter reactivo su fin es prevenir. Y todo ello, por más que el art. 43 de la LPRL la haya ubicado en el título “Responsabilidad y Sanciones”.

Como cierre del tercer Panel se generó un intenso debate acerca de lo no inevitable e innecesario del exceso de litigiosidad que deviene de esa colaboración entre las entidades gestoras y servicios comunes de la Seguridad Social con las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social. Algo que no se explica ni se justifica, sobre todo si se tiene en cuenta que el patrimonio que todas manejan es el mismo. Concluyéndose que quizás resultase más adecuado establecer un sistema de solución de conflictos en lugar de judicializarlos, basándose en un redimensionamiento de la cultura de la gestión como “cosa pública”, como así lo reclamó el Prof. Monereo Pérez.

PANEL 4: SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO. RETOS

El cuarto Panel, con un contenido obligado dado el propio nombre de la Asociación así como por el tema del Congreso, se refiere a la Seguridad y Salud Laboral; aunque, ahora, analizada desde la perspectiva de los “retos”, que es lo mismo que decir, de los nuevos desafíos que las cambiantes circunstancias productivas y sociales han suscitado en este campo. A esta tarea se aplican las cuatro ponencias de este Panel y un destacable número de comunicaciones. De la lectura de todas estas aportaciones se desprenden una serie de ideas que resumen las líneas orientadoras de la reflexión. Tales líneas, desde la perspectiva de los riesgos emergentes se concentran en las siguientes:

En primer lugar, una cuestión como la de los riesgos psicosociales, que se viene suscitando desde hace años, y así lo pone en evidencia la ponencia de la Prof. Rojas Rivero. La cual hace una estimable recopilación y descripción de los riesgos psicosociales, y que las nuevas formas de organización del trabajo, fundamentalmente aquéllas relacionadas con la digitalización de la economía y la expansión del trabajo a distancia o mediante plataformas digitales, la robótica y la aplicación productiva de la inteligencia artificial, han puesto de una actualidad incuestionable. Lo que exige una profundización en cuanto al impacto de dichas transformaciones en la generación de entornos hostiles o propicios para un incremento notable de generación de los riesgos psicosociales, la agravación de otros y el surgimiento de nuevos. Y, por lo mismo, la necesidad de adoptar medidas y procedimientos que permitan una adecuada actuación preventiva frente a esos riesgos, exigiendo la adaptación de los instrumentos más clásicos y habituales a esa nueva realidad productiva. Sin duda un camino que aún queda por recorrer en que han sido numerosas las aportaciones al respecto; bastando recordar la relativa a los riesgos psicosociales del teletrabajo, un tema de actualidad en el contexto actual de crisis sanitaria.

Como también lo es, en segundo lugar, y así lo han puesto de manifiesto otras muchas aportaciones de este Panel, respecto de la relación entre cambio climático, con la secuencia de la proliferación de riesgos, algunos nuevos y otros acentuados, debido al impacto de dicho indiscutible cambio climático sobre las condiciones de trabajo. Requiriendo un nuevo enfoque de amplitud y practicidad de la relación, muchas veces subrayada pero no siempre atendida de forma adecuada, entre medio ambiente (tanto general como en el espacio concreto de los lugares de trabajo), y la prevención de riesgos laborales. Lo que, de nuevo, es un camino que recorrer y respecto del cual la ponencia a cargo de la Prof. Rivas Vallejo sobre el cambio climático y la contaminación ambiental como factor añadido a la exposición de riesgos del trabajo constituye un buen paso señalando las que se deben considerar las claves para afrontar ese difícil camino.

Asimismo, se han de destacar al respecto comunicaciones que versan específicamente sobre la cuestión del impacto del cambio climático, destacándose nuevas o agravadas patologías asociadas a estos riesgos, relacionadas, en unos casos, con problemas respiratorios agudos y, en otros, con mentales. Subrayando la necesidad de que la protección medioambiental sea vea reforzada en el ámbito laboral al tiempo que se precisa la modernización del actual sistema de protección social con el fin de integrar los cambios climáticos de forma que factores como la calidad del aire tuvieran respuesta en el sistema de protección social.

La tercera línea de reflexión de este cuarto Panel ha estado a cargo de la Prof. Pérez Campos. Más que un enfoque nuevo, la ponencia es la expresión de una necesidad, ampliamente sentida e indiscutible, de una profundización del tratamiento de los riesgos del trabajo desde la perspectiva de género; algo que las mismas transformaciones productivas que están en el base de todas las reflexiones no hacen sino más urgentes. Dimensión que va a la par de otras urgencias relacionadas con la prevención de riesgos de los trabajadores de edad madura, consecuencia del envejecimiento de la población, o la de los trabajadores desplazados debido a la globalización económica, o lo relacionado con el deber de seguridad en relación con los profesores discapacitados. Retos a los que urge atender.

PANEL 5: LA ADMINISTRACIÓN Y LOS INTERLOCUTORES SOCIALES ANTE LOS RIESGOS PROFESIONALES

Se trata de Panel de cierre en el que, como indica el propio programa del Congreso, los ponentes han tenido la oportunidad de tratar temas libremente. En concreto, el papel de los agentes sociales en la prevención de riesgos sociales; la precariedad laboral como factor determinante de la actualización de riesgos profesionales; los riesgos laborales en la era digital; trabajo autónomo y riesgos profesionales y, nuevamente, un tema que ha estado muy presente en los trabajos presentados en el Congreso referido al COVID-19 y sus efectos, en este caso, en el sistema público de protección.

Pues bien, para abordar tantos y tan variados temas, se ha contado con ponentes igualmente diversos que han ido desgranando los temas señalados. Así, pese a no ser novedoso, se vuelve a plantear, en este caso de la mano de D. Carlos García de Cortázar, cuáles son los límites, referidos al régimen económico, entre la competencia exclusiva del Estado (art. 149 CE) y la competencia de ejecución por parte de las Comunidades Autónomas (art. 148 CE); una frontera difícil de definir tal y como lo ponen de manifiesto acuerdos como el que se prevé que se suscriba con la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Han sido varios los ponentes que han subrayado la necesidad atender al modelo preventivo aplicado en España que se ha considerado que se encuentra en una situación de estrés a consecuencia de la crisis sanitaria originada por la pandemia. De ahí que, desde el sector sindical, los ponentes, D. Pedro Linares y D. José Morena de Toro, hayan subrayado la idea de que el modelo preventivo requiere de una reflexión estructural que permita abandonar esa idea que asocia prevención con gasto, en gran medida provocada por la externalización de la organización preventiva y que se hace preciso, en consecuencia, invertir en prevención. Por su parte, desde CEPYME, D. Francisco González de Lena, y respecto de los retos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, vuelto a insistir, en el marco del diálogo social, en la idea de que es preciso lograr un equilibrio entre salud pública y prevención de riesgos tal y como ha evidenciado la COVID-19.

Por su parte, desde CEOE, el ponente D. Pedro Pablo Sanz ha destacado en cifras el importante coste que en materia de prestaciones de Seguridad Social ha supuesto este tiempo de pandemia no sólo para la Seguridad Social sino también para las empresas; el abultado número de tales prestaciones que se han reconocido como ha sucedido con el cese de actividad para autónomos y el papel en ello de las Mutuas Colaboradoras de la Seguridad Social; lo que se refiere a la

extensión de la incapacidad temporal durante el tiempo de aislamiento), o el destacado número de exoneraciones en el pago de las cuotas con motivo, por ejemplo, de los ERTes.

Finalmente, este último panel ha abordado un tema especialmente relevante en los últimos tiempos pero que, una vez más, la crisis sanitaria ha subrayado de forma insistente y es lo relativo al colectivo autónomo. En este caso, la ponente D^a. Maravillas Espín Sáez ha destacado el permanente debate con los interlocutores sociales, subrayando la necesidad de articular mejoras para este colectivo en materia de prevención dado el amplio colectivo de autónomos persona física. Asimismo, ha considerado que todas las medidas recogidas en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) deben, en la medida en que sea factible, proyectarse respecto de estos trabajadores. Y todo ello sin olvidar que se trata de unos trabajadores que, junto a riesgos que comparten con los trabajadores por cuenta ajena, igualmente cuentan con riesgos específicos o cuando menos adaptados a la realidad de este colectivo marcado por la heterogeneidad de su ámbito subjetivo.

Concluyo aquí la crónica sobre el Congreso Anual de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social refiriéndome a las Conferencias de Apertura y de Cierre del mismo, relativas ambas a las respectivas Leyes de Accidentes de Trabajo, española y portuguesa, respectivamente. Un repaso a la historia que ha permitido en unos casos recrearse y en otros casos conocer la intrahistoria de unas Leyes que han asentado las bases del tratamiento del riesgo social por excelencia de finales del siglo XIX. Y que tiene su origen, como la Ley española de Accidentes de Trabajo de 1900 recoge, en la superación del esquema civilista de responsabilidad extracontractual basada en la culpa, tal y como recordó el conferenciante inaugural, Prof. Martínez Girón.

En el caso portugués, sin embargo la progresiva incorporación de la idea-fuerza de la responsabilidad objetiva del empleador se haría esperar; especialmente porque la responsabilidad del empleador en la reparación de los accidentes con fundamento exclusivo en la culpa estaba en perfecta consonancia con el liberalismo económico y político dominante, como así lo ha puesto de manifiesto el conferenciante de clausura, Prof. Monteiro Fernández, que se refiere a al proceso de aprobación de la ley portuguesa en términos de resistencia pasiva a la aprobación de una ley especial sobre accidentes de trabajo, con la consagración de una responsabilidad objetiva de los empleadores basada en la teoría del riesgo profesional. Algo que finalmente llegaría de la mano de un médico, el Dr. Vasconcelos, en 1910.

La comparación entre las dos leyes es inevitable, sin perder de vista el hecho significativo de que una surgió casi una década y media después de la otra, y en contextos históricos muy distintos: la ley española de accidentes de trabajo en el período de Restauración monárquica; mientras que la ley portuguesa fue una de las primeras secuelas legislativas de la proclamación de la primera República portuguesa, en octubre de 1910.

En todo caso, y como indica el título del Congreso, a lo largo del mismo se ha tratado de forma profunda y minuciosa, una protección social ya centenaria del accidente de trabajo que ofrece, pese a su antigüedad, avances ya consolidados, pero también desafíos y retos de los que este espacio para el debate y la reflexión, como es el Congreso anual de la Asociación de Salud y Seguridad Social, ha dado debida cuenta.