

**COLABORACIÓN ESPECIAL****EL INSTITUTO NAVARRO DE SALUD LABORAL: UNA EXPERIENCIA DE COLABORACIÓN ENTRE COMPETENCIAS SANITARIAS Y LABORALES****Mariano Gallo Fernández.**

Director Gerente del Instituto Navarro de Salud Laboral.

**RESUMEN**

**Antecedentes:** Desde 1986, en que se realizaron las primeras transferencias de competencias en materia de seguridad e higiene en el trabajo desde la Administración del Estado a Navarra, se fueron adscribiendo las diferentes funciones y medios relacionados con la salud laboral a la estructura sanitaria. Estas actuaciones se hicieron desde el concepto global de salud, siguiendo el espíritu de la Ley General de Sanidad y la Ley Foral de Salud. Se veía al trabajador en su aspecto integral, no separando su medio laboral del resto de su vida. Por esta razón se creó en 1986 el Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo y en 1988 el Gabinete de Salud Laboral, dentro del Instituto de Salud Pública.

**El Instituto Navarro de Salud Laboral:** Se creó en 1993, adscrito al Departamento de Salud. Integró los medios de salud laboral existentes en el Gobierno de Navarra. Se reestructuró en Noviembre de 1995. Sobre el mismo ejercen una tutela compartida los Departamentos de Salud y Trabajo, siendo clave la colaboración entre los mismos y otras unidades.

**Conclusiones:** La experiencia de más de nueve años, y sobre todo la de los tres últimos, permite asegurar que las actuaciones en seguridad, higiene y salud en el trabajo no son competencia mayor o menor del ámbito laboral o del sanitario, sino de las Administraciones Públicas en general y de los agentes implicados. La coordinación administrativa en esta materia es un deber inexcusable.

**Palabras clave:** Seguridad en el Trabajo. Higiene Industrial. Salud laboral. Administración sanitaria. Legislación. Medicina del Trabajo. Salud Pública.

**ABSTRACT****Navarre Institute for Occupational Health: an Experience in Collaboration between Health and Occupation Jurisdictions**

**Background:** Ever since 1986, when the first jurisdictional transfers took place from the State to Navarre in matters concerning occupational health and hygiene, the allocation of the different functions and means related to occupational health and the health structure has been an ongoing process. These activities were carried out from an overall health perspective, in the spirit of the General Health Act and the Local (Navarre) Health Act. Workers were viewed in a global way, no distinction being made between their work situation and the rest of their lives. That is why the Provincial Technical Bureau for Occupational Health and Hygiene was set up in 1986, followed by the Occupational Health Bureau, in 1988, as part of the Public Health Institute.

**The Navarre Occupational Health Institute:** This was set up in 1993, under the responsibility of the Health Department. It incorporated the occupational health means which already existed in the Navarre Government. It was restructured in November 1995. The Departments of Health and Employment jointly control it, and collaboration between the two departments and other units, is the key factor.

**Conclusions:** Experiences of over nine years, and especially the last three, have made it possible to guarantee that activities concerning occupational safety, hygiene and health do not depend to a greater or a lesser extent upon the spheres of either employment or health, but upon Public Administration in general, and the civil servants involved. Administrative coordination in such matters is of paramount importance.

**Key words:** Occupational Safety. Industrial Hygiene. Occupational health. Health Administration. Legislation. Occupational Medicine. Public Health.

## ANTECEDENTES

Con efectos de 1 de Julio de 1986 se realizó la transferencia a la Comunidad Foral de Navarra de los servicios y funciones del Gabinete Técnico Provincial de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>1</sup>. Se asignaron al Departamento de Sanidad y Bienestar Social sus servicios, funciones y medios personales y materiales<sup>2</sup>. En Agosto de 1986 se integró en el Instituto de Salud Pública, dependiente del Servicio Regional de Salud<sup>3</sup>. Todas estas actuaciones se hicieron sobre la base del concepto amplio y global de salud, extendiendo la acción preventiva y protectora al mundo del trabajo. Se pretendía una atención integral e integrada con el fin de evitar que una misma persona fuera tratada de forma diferente según se viese bajo el enfoque de trabajador o de ciudadano. En esta nueva filosofía influyó de manera importante la Ley General de Sanidad, en especial el Capítulo IV del Título Primero (De la salud laboral).

En 1988 se produce un cambio importante al crearse el Gabinete de Salud Laboral, a propuesta conjunta de los Consejeros de Salud y de Trabajo y Bienestar Social, adscrito al Instituto de Salud Pública<sup>4</sup>. El objetivo era superar visiones fragmentarias por tratar aisladamente la Seguridad e Higiene en el Trabajo, sin tener en cuenta la necesidad de hacerlo tanto en el ámbito de las relaciones laborales como en el de las actuaciones de promoción y protección de la salud de los trabajadores, como ciudadanos, en el contexto general de la política sanitaria. Se reafirmaba la concepción global de salud.

Sus actuaciones eran las señaladas en el artículo veintiuno de la Ley General de Sanidad, además de las del antiguo Gabinete Técnico Provincial. La orientación de sus acciones era hacia la prevención de las condiciones de seguridad, higiene y salud de los trabajadores y el seguimiento del cumplimiento de la legislación sobre Salud Laboral, en su ámbito competencial.

Se estructuró en tres unidades (Asistencia Técnica, Industria y Agricultura, Construcción y Servicios). Se constituyó asimismo la Comisión de Salud Laboral, con la función de participar en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la salud laboral.

En 1989 se estableció la Sección de Medicina Laboral e Inspección Médico-sanitaria, en el Servicio de Personal del Departamento de Presidencia e Interior<sup>5</sup>. Sus funciones respecto al personal de la Administración Foral eran el estudio, control y vigilancia de las condiciones de seguridad e higiene en el trabajo, la realización de reconocimientos médicos, el seguimiento de las bajas, los cometidos propios de los Servicios Médicos de Empresa y la inspección general sobre los posibles Servicios Médicos de Empresa de los Organismos Autónomos.

En el ámbito de las estructuras dependientes del Estado en Navarra, la Dirección Provincial del Instituto Nacional de la Salud (Insalud) separó en 1988, de hecho, las funciones de la gestión de las incapacidades laborales de las restantes de la Inspección de Servicios Sanitarios. En 1989 se creó la Unidad de Salud Laboral encargada de las funciones de control de Mutuas de Accidentes de Trabajo, Servicios Médicos de Empresa y Entidades Colaboradoras, gestión de accidentes y enfermedades profesionales de los trabajadores protegidos por la Seguridad Social y coordinación de las actuaciones desde los Centros de Salud. Esta unidad empezó a actuar en un campo prácticamente abandonado en los últimos años. En 1990 ya existía un Área de Salud Laboral (Unidad de Valoración Médica de Incapacidades, Unidad de Gestión de la Incapacidad Laboral Transitoria y Unidad de Salud Laboral). El uno de enero de mil novecientos noventa y uno se traspasaron las competencias del Insalud a Navarra.

El tres de diciembre de 1990 se publicó la Ley Foral de Salud en la que se hacía una

especial referencia a la salud laboral<sup>6</sup>. El Capítulo III del Título II estaba dedicado a la salud laboral y en el mismo se establecía que las Administraciones Públicas desarrollarán la protección, promoción y mejora de la salud integral de los trabajadores. Los fines y objetivos en materia de salud laboral eran los señalados en el artículo 21 de la Ley General de Sanidad, extendiendo las acciones de vigilancia señaladas en el apartado 1.c a todos los trabajadores por sus particulares condiciones biológicas o procesos de salud. Además incorporaba las actuaciones sobre los Servicios Médicos de Empresa y la ejecución de las funciones inspectoras encomendadas a Navarra por el Consejo de Seguridad Nuclear. El artículo 25 de la Ley Foral de Salud señalaba, entre otras, que serán objeto de evaluación, seguimiento e intervención de las autoridades sanitarias las atenciones de salud laboral, accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y situaciones de incapacidad e invalidez. Asimismo se indicaba que el incumplimiento de las normas de salud laboral sería motivo de intervención de las autoridades sanitarias cuando se infrinja la normativa sanitaria. En el artículo 33 de esta Ley se establece que el Departamento de Salud ejercerá las funciones de planificación, ordenación, programación, alta dirección, evaluación, inspección y control de las actividades, centros y servicios en el área de salud laboral, entre otras.

Con la misma fecha se creó el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea que, entre otras funciones, tenía las de vigilancia, protección y mejora de la salud laboral. El Gabinete de Salud Laboral quedó integrado en la Gerencia de Atención Primaria, Salud Pública y Salud Mental<sup>7</sup>. Se estructuró en dos secciones, la Técnico-Sanitaria de Salud Laboral y la de Asistencia Técnica y Condiciones de Trabajo. Mantenía sus antiguas funciones, más las de inspección de servicios médicos de empresa, Mutuas y entidades colaboradoras y evaluación de la incapacidad laboral. Se le adscribieron los

recursos del antiguo Gabinete de Salud Laboral y del Área de Salud Laboral del Insalud.

En marzo de 1991 el Gobierno de Navarra aprobó el Plan de Salud de Navarra<sup>8</sup>. En el mismo se dedicaba una atención especial a la salud laboral, tanto en los objetivos relacionados con el nivel y la distribución de la salud como en las estrategias.

En octubre de 1991 el Instituto de Salud Pública y el Gabinete de Salud Laboral pasaron a la Dirección General de Salud, manteniendo en la práctica sus antiguas funciones<sup>9</sup>.

En el mismo mes se creó el Servicio de Medicina Laboral, adscrito a la Subdirección de Relaciones Laborales del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. Su ámbito de actuación era el de los trabajadores del propio organismo autónomo<sup>10</sup>.

#### EL ORGANISMO AUTÓNOMO INSTITUTO NAVARRO DE SALUD LABORAL

En enero de 1993 se produjo un cambio sustancial con la creación del organismo autónomo Instituto Navarro de Salud Laboral, adscrito al Departamento de Salud<sup>11</sup>. Las razones para su creación estaban en la superación, dentro del binomio Salud-Trabajo, de orientaciones parceladas hacia el ámbito de las relaciones laborales o el de la protección de la salud del ciudadano. Se fundamentaba en los principios básicos de la Ley General de Sanidad, de la Ley Foral de Salud y de la Directiva Marco. Consideraba imprescindible coordinar e integrar, a través de un solo órgano técnico, todas las acciones y estructuras existentes en la Administración Foral, con el fin de contemplar de una manera única y globalizadora la promoción y atención de la salud laboral de todos los trabajadores. Se adscribieron al nuevo Instituto todos los medios del Gabinete de Salud Laboral del Departamento de Salud, Ser-

vicio de Medicina Laboral y Unidades de Salud Laboral de los centros del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea y Sección de Medicina Laboral e Inspección Médico Sanitaria del Departamento de Presidencia. Se encargaba tanto de las actuaciones dirigidas a los trabajadores en general como a la propia plantilla de la Administración Foral. En un acto de coordinación administrativa fue aprobado por el Gobierno de Navarra a propuesta conjunta de los consejeros de Salud, de Presidencia y de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo.

Como órgano de participación y asesoramiento se creó el Consejo Navarro de Salud en las Condiciones de Trabajo, con presidencia y vicepresidencia alterna entre el Consejero de Salud y el de Trabajo. Participaban cinco miembros de la Administración Foral (Salud y Trabajo), cinco de los Sindicatos, cinco de las organizaciones empresariales y otros cinco diversos (Mutuas, Federación de Municipios y Concejos, Administración del Estado y Colegios Oficiales Sanitarios y Técnicos). Se podían constituir Comisiones Sectoriales de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Los órganos de gobierno eran el Consejo de Gobierno y el Director. El Consejo de Gobierno, presidido por el Consejero de Salud, estaba integrado por doce miembros de la Administración Foral (Departamentos de Salud, de Presidencia y de Industria, Comercio, Turismo y Trabajo y el Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea), uno de la Administración del Estado y, sin voto, el Director del Instituto. Este, y los Jefes de Servicio, eran nombrados y separados por el Gobierno de Navarra, a propuesta conjunta de los Consejeros de Salud y de Trabajo.

De la Dirección dependían cuatro servicios y una Sección de Gestión Técnica y Administrativa. Esta tenía encomendada la gestión administrativa, económica, contable, informática, estadística, de servicios generales y de recursos humanos.

El Servicio de Prevención en las Condiciones de Trabajo y Medio Ambiente Laboral se estructuraba en dos secciones (La de Prevención Técnica y la de Medio Ambiente Laboral). Sus funciones eran asesoría y asistencia técnica, información, identificación, prevención y eliminación de riesgos laborales, seguimiento de actuaciones preventivas y apoyo a organismos e instituciones.

En el Servicio de Atención Técnico-Sanitaria en Salud Laboral se integraban otras dos secciones (La de Promoción de la Salud Laboral y la de Evaluación Médica de Salud Laboral y Discapacidades Laborales). Sus funciones principales eran la prevención, protección y promoción de la salud de los trabajadores, identificación y prevención de patologías, evaluación de las actuaciones sanitarias en empresas, servicios médicos de empresa y Mutuas y control, vigilancia y evaluación de las incapacidades laborales.

El Servicio de Psicología Laboral y Educación para la Salud tenía dos secciones (La de Psicología Laboral y la de Educación para la Salud en las Condiciones de Trabajo). Tenía encomendadas las acciones sobre los factores de riesgo psicosocial y la información, formación y educación.

En el Servicio de Investigación en Enfermedades Laborales y Ergonomía había dos Secciones (La de Investigación en Enfermedades Laborales y la de Investigación en Ergonomía).

El transcurso de más de dos años con esta nueva experiencia, la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el nuevo enfoque dado a la seguridad y salud laboral, las exigencias de participación de los agentes sociales y la pretensión de un funcionamiento más eficaz hicieron necesaria la modificación del Instituto Navarro de Salud Laboral en Noviembre de 1995<sup>12</sup>.

Como órgano de participación y asesoramiento se creó el Consejo Navarro de Seguridad y Salud en el Trabajo, con sus co-

rrespondientes Comisiones. Se ha vuelto a la tradicional composición tripartita, con los agentes directamente implicados (Administración, sindicatos y organizaciones empresariales). Las Comisiones son de tipo sectorial, territorial o temático.

El Consejo de Gobierno también reduce su composición a siete miembros con voz y voto (Departamento de Salud, Dirección General de Trabajo, Dirección General de Industria, sindicatos y organizaciones empresariales) y tres sin voto (Administración del Estado, Secretario y Director Gerente del Instituto).

La nueva estructura se reduce y modifica al objeto de adecuarse a las necesidades reales y medios disponibles. De la Dirección Gerencia dependen dos secciones y dos servicios. La Sección de Administración mantiene en general las funciones anteriores. La Sección de Coordinación y Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Foral es la encargada de coordinar, y provisionalmente desarrollar, las funciones de los Servicios de Prevención que puedan actuar en los distintos centros y servicios de los Departamentos y Organismos Autónomos del Gobierno de Navarra. Se separan las actuaciones sobre la estructura laboral global de Navarra de las responsabilidades de la Administración Foral con sus propios trabajadores, al objeto de evitar las disfunciones producidas en la etapa anterior.

El Servicio de Seguridad e Higiene en el Trabajo y Formación se estructura en dos secciones (La Técnica de Prevención de Riesgos Laborales y la de Formación y Psicosociología Laboral). Las funciones de este servicio se resumen en asesoría y asistencia técnica sobre condiciones de trabajo y riesgos laborales, promoción de la prevención de riesgos, seguimiento, desarrollo de actuaciones y detección de riesgos y su prevención, apoyo a organismos y entidades, estudio de riesgos psicosociales e información y formación.

En el Servicio de Salud Laboral e Investigación también hay dos secciones (La de Incapacidades Laborales y Evaluación Sanitaria y la de Investigación y Epidemiología Laboral). Sus funciones son asesoría y asistencia técnica sobre salud laboral, prevención, promoción y protección de la salud de los trabajadores, apoyo a organismos y entidades, evaluación de los servicios sanitarios relacionados con el trabajo, evaluación de la incapacidad laboral, sistemas de información y vigilancia epidemiológica e investigación sobre seguridad y salud laboral.

La gestión de sus servicios se hace por programas de actuación. Su ejecución corresponde al conjunto de unidades y órganos del Instituto Navarro de Salud Laboral.

Existe una participación conjunta y una cotutela sobre el Instituto por las Direcciones Generales de Salud y de Trabajo, incluso supervisando la actuación del Director Gerente.

## CONCLUSIONES

En Navarra desde las primeras transferencias se ha entendido que la seguridad, higiene y salud en el trabajo debían incluirse en el concepto global de salud. Por esta razón, y al objeto de racionalizar recursos y obtener resultados más eficaces, se han integrado en una misma estructura.

Se ha intentado romper el tradicional divorcio entre la valoración de la persona como trabajador y como ciudadano. Tampoco se podía caer en la opción contraria, en una sanitización de la seguridad y salud laboral. El concepto global e integral de salud no puede ignorar la realidad de las relaciones laborales en este campo. Se debe entender en sentido amplio, contemplando al trabajador y su entorno en conjunto, no confundiendo con la interpretación más reducida de sanidad laboral. Por ésto se creó el Instituto Navarro de Salud Laboral, con la

tutela compartida de los Departamentos de Salud y Trabajo. Se intenta superar la lucha competencial entre Salud y Trabajo, al ser misión de las Administraciones Públicas cumplir sus obligaciones con los ciudadanos y no mantener parcelas de poder. Por esta razón la coordinación administrativa es una baza fundamental en sus actuaciones.

La reciente Ley de Prevención de Riesgos Laborales mantiene e incluso incrementa las competencias de salud laboral de la Ley General de Sanidad, y enfatiza la coordinación administrativa.

Las autoridades laborales y sanitarias deben permanecer en sus respectivos ámbitos, pero los órganos técnicos tienen que tener una actuación unificada.

## BIBLIOGRAFÍA

1. Boletín Oficial del Estado. Real Decreto 898/1986, de 11 de abril, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de Gabinete Técnico Provincial del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. BOE núm 112, 10/5/1986.
2. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 166/1986, de 27 de junio, por el que se asignan a los Departamentos de Trabajo y Seguridad Social y Sanidad y Bienestar Social los servicios y funciones transferidos a la Comunidad Foral por los Reales Decretos 898/1986, 899/1986, 922/1986, 923/1986, 929/1986, 930/1986, 937/1986 y 938/1986, todos ellos de 11 de abril. BON núm 86, 11/7/1986.
3. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 190/1986, de 24 de julio, por el que se distribuyen los servicios transferidos a la Comunidad Foral en materia de Higiene y Seguridad en el Trabajo y guarderías infantiles laborales entre los Organismos Autónomos dependientes del Departamento de Sanidad y Bienestar Social. BON núm 97, 6/8/1986.
4. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 282/1988, de 30 de noviembre, por el que se crea el Gabinete de Salud Laboral. BON núm 152, 14/12/1988.
5. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 110/1989, de 11 de mayo, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Presidencia e Interior. BON núm 63, 22/5/1989.
6. Boletín Oficial de Navarra. Ley Foral 10/1990, de 23 de noviembre, de Salud. BON núm 146, 3/12/1990.
7. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 7/1991, de 10 de enero, de estructuración de la Gerencia de Atención Primaria, Salud Pública y Salud Mental. BON núm 13, 30/1/1991.
8. Departamento de Salud del Gobierno de Navarra. Plan de Salud de Navarra. Pamplona: Fondo de Publicaciones del Gobierno de Navarra, 1991.
9. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 410/1991 de 14 de octubre, por el que se establece la estructura orgánica del Departamento de Salud. BON núm 137, 28/10/1991.
10. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 300/1991 de 30 de septiembre, por el que se modifica la estructura orgánica del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea. BON núm 127, 7/10/1991.
11. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 435/1992, de 28 de diciembre, por el que se crea el Instituto Navarro de Salud Laboral y se establece su estructura orgánica y funcional. BON núm 11, 25/1/1993.
12. Boletín Oficial de Navarra. Decreto Foral 545/1995, de 13 de Noviembre, por el que se modifica la estructura orgánica y funcional del Instituto Navarro de Salud Laboral. BON núm 149, 4/12/1995.