

## **El Reglamento de los Servicios de Prevención - ¿una nueva reforma?**

**XII Foro socio-laboral Fundación San Prudencio**

**Ponente: Ignacio M<sup>a</sup> Azkoaga Bengoetxea – Responsable Área PRL - Osalan**

**Fecha: 14-10-2009**

**La ley 31/1995 se redacta en torno al derecho a un trabajo en condiciones seguras y marca el campo de actuación y los actores preventivos**

**El RD 39/1997 regula las modalidades de organización preventiva y basa la actividad preventiva de la empresa en la evaluación de riesgos y en la planificación de la actividad preventiva.**

### **Una primera reforma del Reglamento**

**La evolución de la siniestralidad en conjunto fu positiva en el período 1997-2002, pero los resultados no fueron proporcionales a los ingentes esfuerzos y recursos supuestamente dedicados.**

Se planteó **una primera revisión importante de la legislación preventiva** que se llevó a cabo por **la ley 54/2003** de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales porque **tras un diagnóstico** (Informe Durán) se detectó fundamentalmente:

- ❖ Un cumplimiento solo formal/documental
- ❖ Falta de integración

Para subsanar estas deficiencias se propusieron mejoras normativas, por una parte, en relación con el instrumento de la integración, es decir, el plan de prevención y, por otra, involucrando al personal de la empresa, estableciendo la necesidad de acudir en determinados supuestos a la presencia de recursos preventivos.

Ahora bien, no se modificó lo relativo a la modalidad de organización preventiva, Servicio de Prevención Ajeno, a pesar de ser uno de los agentes que tenía mayor relevancia y presencia en el desempeño de la actividad preventiva, incluida la integración de la misma en la gestión de la empresa.

### **Valoración de esta primera reforma**

**Esta primera reforma ha dado más coherencia a la actividad preventiva**, mediante la **implantación y aplicación del Plan de PRL** que se constituye en **el documento básico de la actividad preventiva** de la empresa.

No obstante, transcurridos 6 años desde la reforma del marco normativo de la PRL, se puede decir que se sigue en una situación similar en relación con la eficacia de la integración de la prevención en la gestión de la empresa. Se puede afirmar que las modificaciones realizadas de la ley y del reglamento de los servicios de prevención no han incidido de forma relevante en modificar el estado de las cosas.

**Fue una reforma necesaria, sustancial y beneficiosa, pero parcial**, en cuanto a que atañe más a **QUÉ** se hace más que a **QUIÉN** lo hace y **CÓMO** lo hace.

Estos dos aspectos **QUIÉN** y **CÓMO** deberían ser objeto de una segunda reforma.

### **Reforma del QUIÉN**

En España más del 80% de las empresas han optado por SPAs. Sin embargo, no es ésta **la opción preferente del RD 39/1997**, aunque podría haber estado más claramente expresado. La primera

opción a considerar (salvo para las empresas de menos de 6 trabajadores) es la de **Designación de Trabajadores**.

Las otras opciones (SPP y SPA) son opciones a considerar en segundo lugar, "sustitutorias" del Trabajador Designado, cuando se dan ciertas condiciones: actividades del Anexo I, tamaño de la empresa de más de 500 trabajadores, decisión de la Autoridad Laboral, o dificultades (que la designación sea insuficiente para realizar la totalidad de la actividad preventiva prescrita).

**En Directiva 89/391/CEE** la modalidad **Trabajador Designado**, en cambio, **no es opción preferente, sino obligatoria**. En efecto, en el artículo 7.- Servicios de protección y de prevención establece que *el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales y si las competencias en la empresa y/o establecimiento son insuficientes para organizar dichas actividades de protección y de prevención, el empresario deberá recurrir a competencias (personas o servicios) ajenas a la empresa y/o al establecimiento*.

¿Por qué, sin embargo, no se ha interpretado el texto así en la práctica aquí, máxime cuando la Directiva no daba opción a no disponer de la figura del Trabajador Designado?

La transposición de la Directiva ha influido negativamente en un aspecto fundamental de la cultura preventiva y ha permitido esa interpretación. En efecto, la transposición del artículo 7 de la Directiva, es el artículo 30 de la ley 31/1995 que dice así: *En cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa*.

En la Directiva el empresario tiene la obligación de nombrar uno o varios trabajadores *para ocuparse de actividades de protección y de actividades de prevención de los riesgos profesionales*, y si no es suficiente esta designación se complementa con servicios ajenos. En cambio, en la ley 31/1995, se permite al empresario que concierte la actividad preventiva con un servicio ajeno, sin necesidad de tener que designar ningún trabajador, ya que acudir a un servicio ajeno se presenta como alternativa al trabajador designado y no como complementario, como sucede en la Directiva.

### **Se pueden alegar diferentes razones:**

- ❖ Intereses de las Mutuas de AT y EP de la Seguridad Social
- ❖ Intereses económico-comerciales
- ❖ Escasa cultura preventiva
- ❖ Coste económico de realizar la actividad con medios propios
- ❖ Etc

No obstante, en la transposición de la Directiva a otros Países no se permitió que pudiera externalizarse la actividad preventiva dejando en manos de entidades especializadas externas a la organización de la empresa.

Incluso, la reforma del marco normativo de la PRL realizada por la ley 54/2003 trató de poner algún paño caliente a esta situación estableciendo la obligación de que en determinadas circunstancias las empresas debían disponer de presencia de recursos preventivos artículo 32bis después desarrollado en el RD 604/2006 que reformó del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Este acudir de forma incidental a recursos propios, de forma complementaria a la organización preventiva establecida en la empresa, en lugar de mejorar la situación, la empeora. Nótese bien que en la Directiva lo fundamental es al Trabajador Designado, lo complementario el servicio de prevención ajeno. En la normativa española, incluida la reforma del marco normativo en PRL, si la empresa ha optado por una SPA, lo fundamental es el servicio ajeno y lo complementario y solo para determinadas actividades y en determinadas ocasiones el recurso preventivo propio.

### **Propuesta de una segunda reforma**

**Una hipotética segunda reforma legal** debería incidir en esto, favoreciendo cada vez más la "internalización" de la actividad preventiva más que la "externalización".

En este sentido parece que se manifiesta la **Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012** es el instrumento para establecer el marco general de las políticas de prevención de riesgos laborales a corto y, sobre todo, medio y largo plazo.

Entre **los objetivos para mejorar los sistemas de prevención de las empresas**, está el de mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención y se hace en dos direcciones:

- ❖ Una, fomentando la **utilización de recursos propios** favoreciendo la figura del Trabajador Designado y la creación de SPP en casos en los que no sea obligatorio y
- ❖ Otra, **mejorando la calidad y la eficacia de los SPA**.

#### **Posibles acciones:**

- ❖ Obligatoriedad de personal propio para realizar la actividad preventiva (Empresario/Directivos más Trabajador Designado)
  - De forma transitoria, hasta la implantación del nuevo modelo, siguiendo las líneas de actuación de la Estrategia Española favorecer por medio de primas y subvenciones la aplicación voluntaria de lo que después será obligatorio.
- ❖ Reducir el papel de los SPA a la realización de las actividades preventivas básicas y que requieren alta especialización:
  - Diseño del Plan de Prevención y ayuda a la implantación y aplicación
  - Identificación/Evaluación de Riesgos
  - Evaluaciones de Riesgos Higiénicos que requieran mediciones ambientales
  - Vigilancia de la Salud
- ❖ Asunción por la empresa con medios propios (Trabajadores Designados) todas las demás actividades preventivas:
  - Planificación de la actividad preventiva
  - Control de las condiciones de trabajo
  - Investigación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

#### **El cambio del "modelo organizativo" implicaría:**

- ❖ Una intensa actividad formativa para el Trabajador Designado y Empresario y Directivos. Formación que debería darse en dos ámbitos: el de la actividad preventiva y el de la gestión de la prevención en la empresa por medio de la implantación y aplicación del Plan de Prevención.
- ❖ Una **mayor exigencia en la acreditación y mantenimiento** de la misma de los SPA de acuerdo con las líneas de actuación de la **Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012**.
  - **Definir los "ratios" de medios humanos y materiales e instalaciones** de los que deben disponer en función del número de trabajadores, el tiempo de respuesta para los servicios requeridos, los criterios de calidad del servicio y la peligrosidad de las actividades de las empresas con las que tuvieran suscritos conciertos.
    - **Esos criterios de calidad y eficacia serán de aplicación por todas las Comunidades Autónomas para la acreditación o, en su caso, desacreditación** de los nuevos servicios de prevención ajenos, así como para **la verificación** por parte de la Administración **del mantenimiento de las condiciones de acreditación** en los supuestos de modificación, subrogación, absorción o fusión entre servicios de prevención ajenos.
    - **Para los SPA ya acreditados** en la actualidad **se establecerá un plazo transitorio para su cumplimiento**.
    - **Estudiar las posibles causas** que pudieran determinar **la retirada de la acreditación de los SPA**, así como **el procedimiento administrativo necesario al efecto**.
  - **Para la Administración:** convertir la **acreditación** y su **mantenimiento** en un **ciclo de mejora continua** por medio de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- ❖ **Otros criterios complementarios**
  - **Establecer el contenido mínimo** contractualmente exigible **de los conciertos entre las empresas y los servicios de prevención ajenos**.

- **El número de especialidades** o disciplinas preventivas de que **deben disponer los SPA**
- El **régimen de dedicación del personal** que integre **cada una de las especialidades**,
- Limitar el **área geográfica de actuación a la Comunidad Autónoma que lo hubiera acreditado**.
- Examinar la posibilidad de **adoptar acuerdos entre servicios de prevención para dar cobertura efectiva a empresas** cuyos **centros de trabajo no se encuentren, en su totalidad, en el ámbito territorial para el cual se hubiera concedido acreditación al servicio de prevención principal**.
- **Homogeneizar la memoria de actividades que los SPA**, estableciendo, en su caso, **un conjunto mínimo de datos que deba incluirse en la memoria**. Para **mejorar la calidad de las actividades preventivas desarrolladas y mejorar el sistema de información en materia de seguridad y salud laboral**.
- Nuevas **posibilidades de subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades** para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones complejas.
- **Crear un sistema de evaluación de la calidad de los servicios de prevención**.
- ❖ **Exigir la trazabilidad entre la Programación de los SPA y los resultados de su Memoria anual**.

### **Reforma del "CÓMO":**

- ❖ Liberados los SPA de las múltiples tareas y centrados exclusivamente en la E.R. y en mediciones, es de esperar que mejorarán la calidad de estas actividades.
- ❖ La Administración debe dar pasos para influir en la mejora de la calidad de las actividades preventivas realizadas por las empresas facilitando
  - Herramientas, procedimientos, protocolos, guías de máquinas etc
  - CRITERIOS concretos que darán uniformidad a la actuación de los SPA e incluso cierta seguridad jurídica, de forma que se pueda demostrar que se ha realizado todo lo "razonablemente posible". Le mejor es enemigo de lo bueno.
  - La uniformidad de actuación viene impuesta por el libre de mercado para evitar que sea traumático el cambio de SPA desde el punto de vista económico y práctico. Los modelos de evaluación de riesgos que realizan los SPA son estancos y difícilmente intercambiables. Hay que evitar actividades preventivas "isla". El Reglamento de los Servicios de Prevención es excesivamente genérico y permite multiplicidad de metodologías. No todos dan la misma garantía, pero eso lo desconoce el empresario.
- ❖ Aumentar la actividad auditora, especialmente en PYMES, como consecuencia de su mayor asunción de actividades preventivas
  - Desvincular totalmente la actividad auditora de la sancionadora. El auditor debe ser visto como la persona que ayuda a encontrar errores
  - Reforzar la actividad inspectora en la obligatoriedad de planificaciones de medidas correctoras post-auditoría.
  - Someter a las empresa auditoras a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, centrando la actuación inspectora no sólo en las condiciones de autorización, sino también en la calidad de las auditorías.

### **Calidad de un SPA**

La Calidad de un SPA puede considerarse en tres ámbitos de actuación:

- ❖ la Calidad de la Gestión del SPA como empresa;
- ❖ la Calidad Técnico-Profesional en la actuación específicamente preventiva que desarrolla en las empresas con las que tiene concertada la actividad preventiva y
- ❖ la Calidad en su relación con la Empresa-Cliente/Trabajadores-Usuarios.

### **Calidad de la Gestión Interna**

El Servicio de Prevención Ajeno como empresa que es debe disponer de un sistema de calidad que garantice el cumplimiento de los objetivos en la gestión.

Debe disponer para ello de un sistema típico de calidad que incluya que dispone de los **recursos humanos y técnicos apropiados y suficientes** para dar respuesta a las necesidades en materia de salud y seguridad de las empresas con las que tiene concertada la actividad preventiva.

**Las condiciones de acreditación con el conjunto de conciertos y la programación** de las actividades preventivas a realizar, las esperadas y las inesperadas, **son las fuentes de información para el dimensionamiento del SPA** para poder dar un servicio de calidad.

**El sistema de calidad** le exige al SPA disponer de **procedimientos y herramientas de gestión** que permitan obtener buenos resultados en la gestión. No siempre el índice de siniestralidad es el único ratio a considerar para valorar la calidad del servicio, sobre el que no sólo incide la actividad del SPA sino que influye una multiplicidad de factores. La mejora de las condiciones de trabajo en las empresas cliente, aspecto más fácilmente medible, aunque tampoco atribuible exclusivamente al SPA, es un indicativo más vinculado a una gestión de calidad del SPA

**El sistema de calidad** exige también que incorpore a su sistema la **mejora continua de sus procesos**, realizando las evaluaciones pertinentes que le permitan justificar los resultados obtenidos.

### **Calidad Técnico-Profesional**

El SPA, con el objeto de que su actuación alcance un buen nivel de calidad técnico-profesional, debe disponer de:

- ❖ un procedimiento de formación continua para el personal técnico de los diversos niveles. Para estar en disposición de conocer las mejores evidencias científicas y aplicarlas para analizar y resolver los problemas de salud y seguridad en el trabajo y conocer las técnicas y procedimientos más idóneos.
- ❖ un procedimiento que conlleva la actuación multidisciplinar.
- ❖ una Biblioteca e información accesible por un sistema de consultoría
- ❖ las publicaciones más recientes, con el objeto de estar al día del estado de la técnica en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

Debe cuidar la especialización del personal técnico dentro de cada disciplina preventiva. El campo es muy amplio como para que un solo técnico tenga conocimientos suficientes para dar respuestas adecuadas a los múltiples y complejos problemas que se presentan en las empresas.

### **Calidad en su Relación con al Empresa-Cliente**

En relación con la empresa-cliente, el SPA debe:

- ❖ orientar la actividad a evitar cualquier tipo de daño a la salud de los trabajadores,
- ❖ aplicar los principios jerárquicos de la prevención y
- ❖ fomentar la integración de la prevención en la gestión empresarial.

En la relación con la empresa-cliente, debe:

- ❖ Aplicar criterios de buenas prácticas profesional,
- ❖ Actuar con independencia e imparcialidad, confidencialidad y respeto a la dignidad de las personas.
- ❖ Disponer de un sistema que le permita tener conocimiento de las necesidades, expectativas y demandas de las empresas-cliente y poder proporcionar respuestas aceptables en tiempo y forma (recursos humanos y técnicos competentes y suficientes).
- ❖ Informar de forma clara a las empresas-cliente sobre cuáles son sus necesidades en materia de salud y seguridad, así como sobre los productos y servicios que el SPA oferta.
- ❖ Contribuir de forma activa y relevante a la planificación y gestión de la salud y seguridad en el trabajo.
- ❖ Dar continuidad en la asistencia a la empresa-cliente de manera continuada a lo largo del proceso de gestión de la prevención y mejora de las condiciones de trabajo.

## **Reforma normativa para mejorar la calidad de SPA**

En resumen, con el objeto de lograr una mejora en la calidad de la actividad preventiva:

- 1º.- El nombramiento de Trabajador Designado obligatorio
- 2º.- Limitar las actividades preventivas lo máximamente técnico
- 3º.- Exigencia de condiciones de Acreditación y mantenimiento de las mismas
- 4º.- Regular el contenido de los Conciertos de Actividades Preventivas con SPA
- 5º.- Establecer criterios y contenido de programación y memoria anual de los SPA

En Donostia, 13 de octubre de 2009