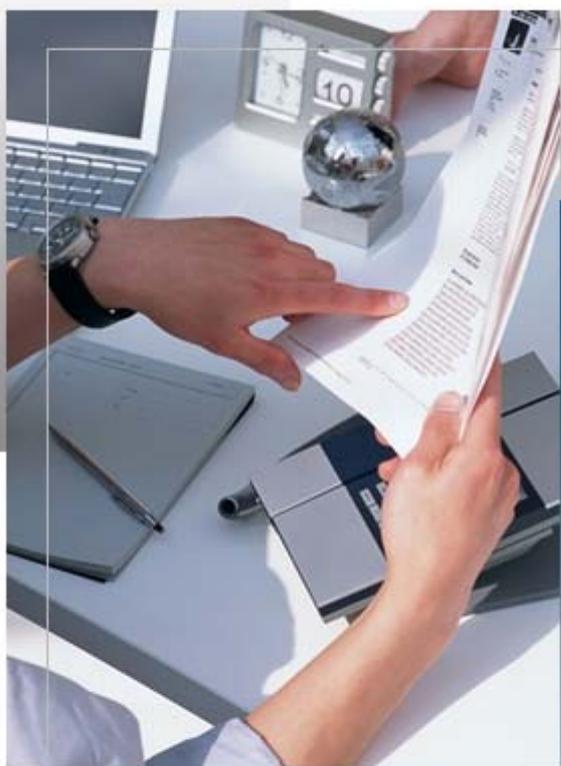


4. Servicio de Prevención y Auditoria



4.1 Guía de Actuación Inspectoral respecto de Servicios de Prevención Ajenos (S.P.A.)



0. PLANTEAMIENTO GENERAL

El análisis del cumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales señala graves deficiencias respecto a la eficacia de los instrumentos de gestión que la Ley establece para facilitar a las empresas el desarrollo de la actividad preventiva. Evaluaciones de riesgos insuficientes, con contenido genérico, a veces farragosas y limitadas a simples remisiones al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales hacen que ese instrumento de gestión se convierta en algo inoperativo, no práctico para las empresas, e inútil a la hora de que las empresas tomen decisiones en materia preventiva.

Planificaciones preventivas incompletas, sin el contenido mínimo establecido en el RSP son también frecuentes en las empresas.

La ineficacia y el carácter puramente formal de estos instrumentos de gestión, junto a la ausencia de una adecuada organización y gestión de la prevención de riesgos laborales en las empresas son muchas veces consecuencia de una actuación deficiente de algunos Servicios de Prevención ajenos.

La limitación de los recursos de los SPA, la fijación de los costes de su actividad muchas veces no conforme a los precios del mercado, la presión de la demanda de su actividad, principalmente en el caso de SPA que son también MATEPSS, las distorsiones en la competencia entre los propios SPA ocasionadas por el diferente origen de los mismos, unas empresas de servicios y otras MATEPSS, ambas con objetivos e intereses distintos, todo ello unido a la insuficiente cultura preventiva de muchas empresas, que acuden en demanda de un servicio mínimo al menor precio posible con un único interés de evitar la responsabilidad administrativa, son circunstancias que ocasionan una actividad irregular de los SPA que produce respuestas dilatadas en el tiempo, y, muchas veces, claramente insuficientes para la resolución de los problemas preventivos de las empresas.

Todo ello hace necesario una actuación de control del sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las entidades especializadas acreditadas como SPA. La exigencia de un estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas por los SPA será determinante a la hora de lograr un cumplimiento efectivo de la normativa de prevención de riesgos laborales por las empresas y evitar el cumplimiento puramente formal e inútil que se ha detectado en muchas ocasiones.

El control del SPA será desarrollado por la Inspección de Trabajo de la provincia donde radiquen las instalaciones principales del SPA y que, habitualmente, coincidirá con la de la Autoridad Laboral que concedió la acreditación.

El control de los SPA de ámbito de actuación nacional exigirá un muestreo en al menos 5 provincias de diferente relevancia y la colaboración de esas Inspecciones Provinciales. En los de ámbito interprovincial la colaboración de otras inspecciones, junto a la de la cabecera, dependerá de la envergadura de la actividad del SPA.

El resultado de la actuación inspectora, si se comprobasen irregularidades supondrá la exigencia de medidas correctoras de las desviaciones observadas, así como el levantamiento de Actas de Infracción o la propuesta de suspensión total o parcial, o extinción de la acreditación del SPA a la Autoridad Laboral.

El protocolo de actuación incluye un cuestionario con preguntas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones que se consideran en cada apartado. En algunos casos, junto a la pregunta, las cuestiones más importantes que determinarán el cumplimiento. Junto a cada pregunta la norma sustantiva que establece la obligación y el precepto tipificador de la infracción. Además, en cada pregunta, casillas con las claves que se indican para señalar las comprobaciones efectuadas y las actuaciones a que han dado lugar. La clave V se refiere a la comprobación del cumplimiento del requerimiento debiendo el inspector actuante señalar, en el apartado plazo de comprobación, cuando quiere que se reactive la Orden de Servicio.

El protocolo incluye actuaciones que se deben realizar a nivel de empresa, en las correspondientes centros de trabajo, para comprobar la actuación del SPA.

Finalmente debe indicarse que el protocolo se refiere al control de la actuación de los SPA. Diferente sería la actividad inspectora en el procedimiento de acreditación de las entidades especializadas. En este último supuesto, la actuación inspectora es preceptiva en la segunda fase del procedimiento y se limita a la constatación de la ejecución del proyecto aprobado en la fase de acreditación provisional. Ello sin perjuicio de que la Autoridad Laboral pudiera solicitar informe en las comunicaciones de modificaciones de las condiciones del concierto (en este caso para constatar la nueva realidad o incluso para informar sobre el fondo del asunto planteado) o, en la propia fase del procedimiento relativo a la aprobación provisional, para dictaminar sobre las condiciones propuestas por la entidad especializada y los mínimos exigibles.



1. CONTROL DE LAS CONDICIONES DE ACREDITACIÓN.

1.1 El SPA podrá desarrollar su actividad cuando haya obtenido la acreditación mediante ratificación de la autorización provisional (art. 26.5 RSP). No está permitida la actividad del SPA con la autorización provisional salvo el supuesto previsto en el art. 25.4 en que el SPA, al formular la solicitud, hubiese ejecutado el proyecto. La actividad se refiere tanto a asesoramiento, como a la propia realización de la actividad preventiva no siendo válida la actividad de asesoramiento a la empresa durante el período de la autorización provisional. La LPRL no diferencia y señala como actividades de los Servicios de Prevención el asesoramiento y la propia actividad en el desarrollo de las funciones indicadas en el art. 31.3. A veces se ha detectado la realización de asesoramientos en evaluaciones que no firma el SPA hasta que no cuenta con la acreditación definitiva.

1.2 La actividad del SPA debe ceñirse estrictamente al alcance de la Autorización de la Autoridad Laboral. Esta suele referirse a especialidades preventivas y al ámbito geográfico de actuación. En algunos supuestos se fijan los sectores de actividad en los que se va a realizar la actividad. Habitualmente la Resolución de la Autoridad Laboral no recoge las condiciones de acreditación, remitiéndose a las condiciones planteadas por el SPA en la memoria de la solicitud de acreditación. Es en esta memoria donde hay que comprobar los límites del alcance de la autorización en relación con especialidades y actividades preventivas, ámbito geográfico, actividades o sectores cubiertos por la garantía financiera, sectores excluidos etc.

Es importante controlar las condiciones de la garantía financiera y las posibles excepciones que contenga.

1.3 La acreditación del SPA está basada en una adecuación entre los recursos materiales y humanos y la previsión del número de empresas y trabajadores sobre los que se va a actuar. El control del mantenimiento de las condiciones de acreditación deberá comprobar los medios humanos del SPA que deberán coincidir con los indicados en la memoria (o variación, en su caso, comunicada a la Autoridad Laboral), tanto numéricamente como respecto a su formación y capacidad en cada una de las especialidades preventivas. Asimismo, en relación con las instalaciones del SPA y con su instrumentación. Todo ello coincidente al menos con los mínimos de la memoria de solicitud. En el control de la realización del proyecto (art. 26.3 RSP) se debió comprobar la ejecución del mismo debiendo mantenerse esas condiciones, respecto a contratos de personal por especialidades, instalaciones e instrumental.

La siguiente comprobación debe referirse al volumen de empresas sobre los que están realizando actividades. Deberá comprobarse si se mantienen los ratios respecto al personal del SPA y volumen de empresas y número de trabajadores. Para ello será necesario comparar número de conciertos en vigor y volumen de empresas y trabajadores. En algún supuesto, en función de las condiciones de acreditación, puede ser necesario diferenciar especialidades y actividades, sectores de actividad y empresas afectadas.

En el análisis de los conciertos realizados deberá controlarse si se mantienen las condiciones de acreditación respecto al ámbito geográfico y material de actuación.

La garantía financiera deberá mantenerse en vigor por la cuantía establecida en la acreditación y deberá controlarse que es revisada anualmente según el IPC.

En encuestas realizadas en el sector se ha comprobado que la mayor parte de los técnicos especialistas lo son en Seguridad

en el Trabajo. En segundo lugar, pero con gran diferencia, en Higiene Industrial. Además un pequeño número de especialistas en Ergonomía. La Medicina del Trabajo varía según el SPA, siendo en unos casos testimonial y en otros la especialidad mayoritaria. Pueden encontrarse inadecuaciones entre conciertos totales que cubran todas las especialidades y el escaso número de especialistas en Higiene Industrial, Ergonomía o Medicina del Trabajo. Ello deberá ser objeto de valoración para una posible propuesta de suspensión o extinción de la acreditación.

A la hora de valorarse la adecuación recursos / actividad deberá considerarse la diferencia entre conciertos que se refieren a actividades concretas o conciertos que se hacen por especialidades preventivas y que deben incluir todas las actividades señaladas en el art. 31.3 de la LPRL.

1.4 Es preceptivo que si hay modificaciones en el mantenimiento de las condiciones de acreditación éstas sean comunicadas a la Autoridad Laboral. Esta comunicación debe ser previa a la variación de la acreditación.



2. CONTROL DEL CONCIERTO DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA.

2.1 Dependiendo del SPA existen diversos modelos de conciertos. Se diferencia el concierto de Servicio de Prevención completo o de especialidades (las tres especialidades técnicas o alguna diferenciada). La mayoría de los conciertos se refieren a especialidades. En algunos casos se limitan a actuaciones preventivas concretas. Es habitual que se incluyan los centros de trabajo afectados y la duración del mismo (un año prorrogable). Respecto a las condiciones económicas siempre se incluyen en el concierto, si bien, en algunos casos, se señala el precio global y, en otros, en función de horas/año/trabajador.

Con respecto a las actividades preventivas que incluye el concierto, en algunos casos se ha detectado que se limiten a la enumeración de las indicadas en el art. 31.3 de la LPRL; en otros se especifica con mayor detalle. Desde supuestos de un

gran grado de concreción, respecto a las actuaciones técnicas y de vigilancia de la salud, hasta otros extremadamente genéricos e inespecíficos. Es habitual que se incluyan las actividades de evaluación de riesgos, planificación preventiva con determinación de prioridades, formación y emergencia.

En el control del cumplimiento de los requisitos del art. 20 del RSP, además de los datos relativos a identificación de empresa y centro de trabajo, duración del concierto y condiciones económicas, es fundamental que se exija que en el concierto se detallen las actuaciones concretas a desarrollar en cada especialidad y los medios o recursos para llevarlas a cabo. Ello resulta imprescindible para fiscalizar si el SPA cumple con las condiciones del concierto y también para comprobar si la modalidad organizativa de la empresa es la adecuada a las necesidades preventivas de la misma.

Se han detectado supuestos donde se detallan las actuaciones concretas a realizar, especificando el contenido de la evaluación (que incluye seguridad industrial, encuesta higiénica, estudio ergonómico, fichas de evaluación por puesto de trabajo, disconformidades detectadas, etc) y de la planificación (especificando seguimiento y visitas periódicas) hasta otros donde se excluye expresamente la seguridad industrial, puesta en conformidad de los equipos de trabajo o las mediciones higiénicas. El seguimiento de la planificación suele ser mencionado señalándose que se harán visitas al centro de trabajo pero sin indicar la periodicidad.

El concierto deberá especificar los medios asociados a cada actuación concreta.

2.2 La memoria anual deberá diferenciar qué servicios concretos se han realizado para cada una de las empresas o centros de trabajo con los que se mantiene el concierto. Esta memoria servirá para controlar el cumplimiento del concierto con cada empresa.

2.3 Es exigible que el Servicio de Prevención tenga una programación anual de las actividades preventivas previstas. Asimismo, una memoria de las actividades realizadas en el año. La programación anual y la memoria deben referirse a todas las actividades incluidas en el concierto del SPA con la empresa.

3. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DERIVADAS DEL CONCIERTO DE LA ACTIVIDAD PREVENTIVA.

3.1 La importancia de que el concierto detalle las actividades incluidas está en el control del cumplimiento de las obligaciones contraídas por el SPA. En una situación como la actual, con una tendencia generalizada hacia la externalización total de la prevención, con unos recursos preventivos limitados en el mercado de trabajo y con una falta de cultura preventiva en las empresas, la presión de la demanda en los SPA, especialmente las MATEPSS, es muy importante y trae consigo respuestas dilatas en el tiempo, con poca profundidad en la elaboración de los instrumentos de gestión (evaluación de riesgos y planificación preventiva) y con una presencia muy limitada en los centros de trabajo de los técnicos de los SPA.

Es habitual que los conciertos recojan las funciones y actividades de los Servicios de Prevención, tal como aparecen en el art. 31.3 LPRL, en cada una de las especialidades técnicas y la vigilancia de la salud, en su caso. La actividad inspectora de control debe ir dirigida a comprobar el cumplimiento de cada una de las obligaciones contraídas coincidentes con las actividades contratadas. Tiene especial importancia en el control la fiscalización de la presencia de los técnicos del SPA en los centros de trabajo y los tiempos de dedicación a cada actividad preventiva (evaluación, planificación, seguimiento y control de la planificación, etc).

Este primer apartado del protocolo incluye el conjunto de las actividades de los SPA, dejando en apartados específicos, por su trascendencia e importancia, el control del contenido de la evaluación de riesgos y el control de la planificación preventiva.

En este apartado debe controlarse especialmente la actividad del SPA respecto al diseño, aplicación y coordinación de planes y programas que tiene un sentido más amplio que la planificación preventiva que se analiza en otro apartado. En este sentido, la organización de la prevención que pueda efectuar en la empresa.

La actividad de control se debe efectuar en dos partes: la primera documental efectuándose un análisis de toda la documentación que ha generado un determinado concierto. En la selección de conciertos deberán considerarse empresas de diversos sectores de actividad y los distintos tipos de conciertos que efectúe el SPA. El número variará, según la entidad del Servicio y la detección o no de deficiencias, debiendo ser una muestra que permita conclusiones consistentes.

La segunda parte consiste en una comprobación a nivel empresa de la concordancia de la actividad consecuencia del concierto con la realidad de la empresa.

3.2 El control del contenido material de la evaluación deberá realizarse de acuerdo con las preguntas incluidas en el protocolo de actuación sobre Servicios de Prevención Propios.

Además, deberá analizarse la metodología de actuación del SPA: lista de chequeo, presencia en el centro de trabajo, tiempo de presencia, consulta con los trabajadores. La Resolución de 22-12-98 de la Secretaría de Estado para la Seguridad Social, sobre imputación de costes a las MATEPSS por la utilización de sus recursos en la actividad de SPA, ha causado graves distorsiones en el tiempo de dedicación del técnico en la empresa.

Muchas de las deficiencias detectadas en las evaluaciones de riesgos realizadas por algunos SPA son debidas a una presencia o información insuficiente sobre el centro de trabajo. También es importante que se analice el tiempo de respuesta desde la firma del concierto y la realización de la evaluación de riesgos.

Respecto al contenido de la evaluación de riesgos se han detectado casos en los que, pese a realizarse conciertos totales de la actividad preventiva, no se efectúan evaluaciones higiénicas cuantitativas, comprobación de la conformidad de los equipos de trabajo a los requisitos del R.D. 1215/97, o valoraciones ergonómicas pese a ser necesarias por los riesgos existentes.

Una evaluación de riesgos incorrecta o insuficiente supone para la empresa una infracción del art. 16 de la LPRL. Para el SPA un incumplimiento de las obligaciones contraídas según se indica en la pregunta 3.1 del protocolo.

3.3 El control del contenido y alcance de la planificación se efectuará de acuerdo con las preguntas incluidas en el protocolo de actuación sobre Servicios de Prevención Propios.

Debe considerarse que el SPA efectúa una propuesta de planificación preventiva con los requisitos establecidos en los arts. 8 y 9 del RSP. Deberá controlarse que incluya la aplicación de las disposiciones sobre riesgos específicos en su caso, así como la aplicación de los principios generales de prevención (preferencia de la protección colectiva, integración de la prevención, por ejemplo).

Deberá controlarse que las medidas preventivas que incluya la planificación se derivan de las situaciones o deficiencias concretas existentes en las empresas y no son meras remisiones a la normativa de aplicación o medidas de carácter general.

En cuanto al seguimiento y control del cumplimiento de la planificación, si bien es responsabilidad de la empresa, en los supuestos de concierto total o concierto de toda una especialidad, con el contenido establecido en el art. 31.3 de la LPRL, también sería obligación del SPA la articulación de las medidas de seguimiento y control del cumplimiento.

Iguales observaciones cabe hacer respecto a la vigilancia de la eficacia de las medidas preventivas contenidas en la planificación.

La planificación debe incluir la coordinación de todas las medidas que incluye. Estas medidas van a ser de carácter técnico (protección colectiva o individual) organizativas, informativas, formativas, de vigilancia de la salud y ante situaciones de emergencia. Una coordinación de esas medidas debe suponer una interrelación entre las mismas, tanto en lo referente a las condiciones del puesto de trabajo y sus medidas de prevención y sus efectos sobre la salud de los trabajadores y su vigilancia, como en las relaciones de todo ello con la formación e información sobre los riesgos y su prevención y las situaciones de emergencia.

Estos incumplimientos de la planificación preventiva afectan a la empresa. Al SPA como incumplimiento de las obligaciones contraídas en el concierto.

3.4 Además del análisis de si los recursos utilizados por el SPA son suficientes para realizar las obligaciones contraídas como consecuencia del concierto, deberá controlarse, en los supuestos de concierto total o por especialidades de la actividad preventiva, si los recursos utilizados por el SPA y que constituyen la única organización preventiva de la empresa (total o en la especialidad a que se refiera) son suficientes para la realización de las actividades preventivas necesarias en la empresa. Deberá controlarse la periodicidad de las visitas de los técnicos del SPA y su presencia en la empresa.

Cuestiones a considerar van a referirse a las revisiones de la evaluación de riesgos y forma de detectarlas, la organización de la información a los trabajadores sobre los riesgos, la ejecución del Plan de formación, la coordinación de actividades preventivas en los supuestos de presencia de otras empresas en el centro de trabajo, el control del cumplimiento de las medidas preventivas, las inspecciones de seguridad o de puntos críticos con la periodicidad necesaria, etc.

Debe recordarse que respecto a las actividades que realice el SPA no es obligatoria la auditoría de prevención, cautela establecida en la LPRL cuando la empresa realiza actividades con medios propios, como visión objetiva externa. Se han detectado supuestos de concierto externo de la actividad preventiva para evitar la auditoría, pero con recursos claramente insuficientes. Es necesario controlar si se realizan todas las actividades preventivas necesarias, sea con recursos propios o ajenos.

4. CONTROL DEL CUMPLIMIENTO DE OTROS REQUISITOS EXIGIBLES A LOS SPA.

4.1 El art. 17 del RSP se refiere al mantenimiento de vinculaciones que puedan afectar a su independencia e influir en el resultado de sus actividades. La constatación de la infracción exigiría la comprobación previa de que ha habido irregularidades en los resultados de la actividad del SPA. Ello si se considera la prohibición con un sentido restrictivo y siempre que se constatare un control mayoritario de la empresa sobre el SPA (mayoría de acciones en un SPA que fuera una Sociedad Anónima por ejemplo). Sin embargo, la modificación de la LISOS con la Ley 50/98 que introdujo la tipificación de la infracción, avanza más en la norma prohibitiva y sanciona cualquier tipo de vinculaciones entre la empresa y el SPA.

Cabría también considerar, en este apartado, la norma prohibitiva del ejercicio de actividades como SPA de las entidades auditoras, tanto para la misma como para distinta empresa (art. 32.2 RSP). El tipo infractor en este supuesto no está claramente determinado en la LISOS y habría que reconducirlo, en función de las conclusiones obtenidas, a los señalados en los arts. 12.22 y 13.12 de la LISOS.

4.2 El art. 19 del RSP exige la asunción directa de las funciones de Servicio de Prevención contratadas con la empresa e incluidas en el concierto. Solo permite la subcontratación cuando las actividades requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad. La Orden de 22-06-97 incluye expresamente en esa expresión la actividad de laboratorios que sería posible subcontratar. Debe considerarse, además, que es una práctica habitual en el sector. En los supuestos en que exista la subcontratación de actividades será necesario comprobar que los profesionales o entidades que van a desarrollar las mismas, cuenten con los conocimientos, medios e instalaciones apropiados.

El término "conocimientos especiales", más allá de lo ya señalado respecto a los laboratorios, deberá ser considerado con sentido restrictivo y referirse, en todo caso, a conocimientos fuera del programa formativo para el nivel superior del RSP.