

INSPECCIÓN PROVINCIAL DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL DE BARCELONA

UNIDAD ESPECIALIZADA EN SEGURIDAD Y SALUD LABORAL

ACTUACIÓN INSPECTORA EN SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

I. Objetivos.

En el año 2005, la Direcció General de Relacions Laborals del Departament de Treball i Indústria, habiéndose fijado como objetivo estratégico prioritario la disminución de los índices de incidencia reales de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, en el marco de la mejora de la calidad en el empleo, diseñó un programa de actuaciones en el ámbito de los Servicios de Prevención Ajenos, cuyo fin era el control del cumplimiento de las obligaciones y la calidad de los servicios prestados por estas entidades especializadas, así como la comprobación de las obligaciones generales y en materia de Vigilancia de la salud (protocolos adecuados, exámenes médicos) y, en definitiva, la constatación del impacto que las actuaciones de estos Servicios de Prevención tienen en las políticas preventivas de las empresas.

Como sectores de actuación prioritaria se señalaron los siguientes: madera y mueble; metal; agua, gas y suministro eléctrico; reciclaje; alimentación y bebidas; y servicios personales.

II. Diseño de la campaña.

La Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona, en desarrollo de este mandato, de acuerdo con la programación de objetivos para la actuación inspectora fijada por la Comisión Territorial de Catalunya y en colaboración con el Centre de Seguretat i Condicions de Salut en el Treball de Barcelona, designó dos equipos mixtos, formados cada uno de ellos por un inspector y un técnico de seguridad, a los que encomendó el desarrollo de esta Campaña de control de los Servicios de Prevención Ajenos, iniciándose las actuaciones inspectoras en mayo de 2005, a su vez continuación de las realizadas hasta el año 2003.

III. Método de actuación inspectora.

La labor de comprobación del cumplimiento de las obligaciones asumidas por los Servicios de Prevención Ajenos en relación con sus empresas clientes, así como de la calidad de los servicios prestados, se lleva a cabo mediante una actuación inspectora, desarrollada, como ya se indicó, conjuntamente con un Técnico del Centre de Seguretat i Condicions de Salut en el Treball. En esta actuación se llevan a cabo dos tipos de controles:

- Por un lado, el control de las condiciones de acreditación: análisis de la acreditación definitiva, ámbito de actuación, especialidades, medios humanos y materiales, instalaciones, número de empresas y trabajadores objeto de atención, póliza de responsabilidad civil.
- Por otro lado, el control de las obligaciones derivadas de la actividad como Servicio de Prevención Ajeno en las empresas clientes.

A tal efecto, se realiza una primera visita a la sede social del Servicio de Prevención Ajeno, requiriéndose la preparación de la correspondiente documentación.

Después de esta primera visita, se realiza una selección de conciertos con empresas clientes, a partir de los criterios prioritarios de actuación marcados por la Autoridad Laboral, y se procede a la visita de un mínimo de estas empresas, sin previo aviso, para una actuación integral en materia preventiva, aunque centrada especialmente en las actividades objeto del concierto con el Servicio de Prevención Ajeno contratado.

Tras las visitas a las empresas clientes, se les extiende citación para comparecencia en sede inspectora, con aportación de la documentación necesaria.

IV. Medidas derivadas de la actuación inspectora.

Una vez revisada la documentación anterior, se concluye la actuación inspectora en alguna de las siguientes modalidades (alternativa o acumuladamente):

- Requerimiento de subsanación de las deficiencias observadas en la prestación del Servicio de Prevención Ajeno y exigencia del íntegro cumplimiento de las obligaciones contraídas en relación con sus empresas clientes, desarrollando todas las actividades preventivas pactadas en los diferentes conciertos suscritos con las mismas, durante el período de vigencia de los mismos. O bien, requerimiento de subsanación de las deficiencias en las condiciones de acreditación como Servicio de Prevención Ajeno (adecuación de los medios humanos y/o materiales; conversión en indefinidos de los contratos temporales de los técnicos; desempeño directo de las actividades concertadas, con prohibición de subcontratación, salvo en los supuestos permitidos reglamentariamente; circunscripción territorial al ámbito de la acreditación; etc.). Todo ello, en virtud de lo establecido en los artículos 7.3 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, y 43.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.
- Iniciación de procedimiento administrativo sancionador en materia de Seguridad y Salud en el trabajo, por incumplimiento, por parte del Servicio de Prevención Ajeno, de sus obligaciones como tal entidad especializada respecto de sus empresarios concertados, al no haber realizado las actividades preventivas pactadas en los diferentes conciertos o no haberlas realizado de acuerdo con la normativa vigente, o por haberse excedido en su actuación del alcance de la acreditación. Todo ello, de acuerdo con lo expresado en el artículo 31.3, en relación con el artículo 16, ambos de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, precitada, y en relación con los artículos 4 y 19 del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y el artículo 1.2 de la Orden de 27 de junio de 1997, por la que se desarrolla aquel Real Decreto.

A este respecto, la propuesta de sanción puede traer causa bien de una infracción grave (la tipificada en el artículo 12.22 del Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social), bien de una infracción muy grave (la tipificada en el artículo 13.11 del mismo texto legal), sin perjuicio de que un mismo Servicio de Prevención Ajeno pueda incurrir simultáneamente en ambas infracciones.

- Requerimiento de subsanación de las deficiencias observadas en las empresas clientes visitadas, para la corrección de las anomalías detectadas durante la visita inspectora o a partir de la revisión documental, y que les sean directamente imputables.
- En supuestos excepcionales, si se estima que el Servicio de Prevención Ajeno ha incumplido sustancialmente las condiciones de la acreditación en su día concedida, se propone a la Autoridad Laboral el inicio de expediente de suspensión de la acreditación de aquella entidad.
- También, cuando las deficiencias constatadas afectan al ámbito de competencias del Departament de Salut (fundamentalmente, en materia de Vigilancia de la Salud), se emite Informe dirigido a esta dependencia administrativa, a los efectos que procedan.

V. Conclusiones.

Transcurrida una década desde su entrada en vigor, el análisis del cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales arroja en ocasiones un resultado negativo en cuanto a la eficacia alcanzada por los instrumentos de gestión que la Ley establece para facilitar a las empresas el desarrollo de la actividad preventiva presenta deficiencias. El carácter formal de los documentos de evaluación de riesgos y planificación de la acción preventiva, junto a la ausencia de una adecuada organización y gestión de la Prevención de riesgos laborales en las empresas son, en muchas ocasiones, consecuencia de una actuación deficiente de los Servicios de Prevención Ajenos. Ello es debido, a su vez, a la limitación de los recursos de estas entidades, la presión de la demanda de su actividad, las distorsiones en la competencia y la insuficiente implantación de la denominada ‘cultura preventiva’ en el seno de muchas empresas, que acuden en demanda de un servicio mínimo al menor precio posible con el único fin de evitar la responsabilidad administrativa.

Todo ello hace necesaria una actuación de control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las entidades especializadas acreditadas como Servicios de Prevención Ajenos. La exigencia de un estricto cumplimiento de las obligaciones contraídas por estas entidades contribuirá firmemente al cumplimiento efectivo de la normativa de Prevención de riesgos laborales por las empresas y a evitar el cumplimiento puramente formal.

Desde el inicio de la presente Campaña, en mayo de 2005, en la provincia de Barcelona, las deficiencias más destacadas han sido en este ámbito las siguientes:

- La redacción de Planes de Prevención de Riesgos Laborales genéricos, estándar, idénticos para todas las empresas clientes, con independencia de su actividad económica, plantilla, organigrama y demás peculiaridades, y no implantados en el sistema general de gestión de las empresas.
- La elaboración de evaluaciones de riesgos insuficientes e incompletas, donde no se recogen todos los lugares y puestos de trabajo, ni se identifican todas las tareas y procedimientos, ni se analizan todos los riesgos a los que están expuestos los trabajadores y la causa de los mismos.
- La omisión, en las evaluaciones de riesgos, de la identificación de los trabajadores por puesto de trabajo, así como de sus particulares condiciones en materia de formación de

riesgos, experiencia laboral, vigilancia de la salud o inclusión en alguno de los colectivos especialmente protegidos.

- Con frecuencia se excluye del ámbito de actividades concertadas la puesta en conformidad de los equipos de trabajo y/o las mediciones higiénicas, tareas de las que se indica que, caso de ser necesarias, se presupuestarán aparte. Aun cuando estas exclusiones sean legítimas, en atención al principio de libre contratación, sin embargo, en la práctica conllevan una omisión en la información que el Servicio de Prevención facilita a las empresas clientes, dado que no les comunica que, con esta exclusión, no tienen cubiertas las disciplinas de Seguridad e Higiene en su totalidad.
- En relación con los riesgos derivados de la presencia de agentes químicos presentes en los lugares de trabajo, en muchas ocasiones el Servicio de Prevención Ajeno se remite a lo dispuesto en las fichas de datos de seguridad de los productos químicos, sin descender a evaluar los riesgos propios de cada uno de ellos o, ni siquiera, a identificar cuáles sean estos productos o en qué procesos se utilizan.
- En materia de formación de los trabajadores en Prevención de Riesgos Laborales, es habitual el compromiso, por parte de los Servicios de Prevención Ajenos, de impartir lo que denominan ‘formación genérica o general’, expresión con la que se eximen del cumplimiento de lo preceptuado en el artículo 19 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que obliga a otorgar una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador y adaptada a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos, en su caso.

En el ámbito de la formación preventiva, las deficiencias encontradas son abundantes. Al margen de la precitada expresión ‘eximente’, en otras ocasiones hallamos que las sesiones impartidas son genéricas, dado que no se refieren especialmente a los riesgos propios de cada puesto de trabajo, tendiendo a agrupar en una sola sesión a trabajadores de diferentes secciones y con distintos niveles formativos y/o experiencia; incoherentes con la realidad de la concreta empresa a que se dirigen, dado que el técnico formador no se centra en los riesgos de cada uno de los puestos, equipos de trabajo o funciones de los trabajadores, sino que se limita a reproducir mecánicamente el material didáctico previamente preparado y con independencia, por ejemplo, de las características del parque industrial de la empresa a que se dirige; ineficaces, dado el escaso interés que despiertan en el auditorio, al que no consigue motivar e inculcar la tan deseada cultura preventiva; inapropiadas, por cuanto en ocasiones se ofrecen cursos a distancia o en modalidad ‘on line’, que no permiten tener constancia del aprovechamiento de las lecciones y, sobre todo, no pueden cubrir la parte práctica de la formación; y, por último, discriminatorias con los trabajadores temporales, en especial, con aquellos que permanecen en la empresa un breve período de tiempo no coincidente con la impartición de ningún curso formativo programado, al incumplirse sistemáticamente la prescripción legal que obliga a formar a los operarios en el momento de su contratación.

- En el ámbito de la Ergonomía y la Psicología aplicada, pese a la frecuente identificación en las evaluaciones de riesgos, en multitud de actividades y sectores, de los riesgos de sobreesfuerzo y manipulación manual de cargas –riesgos cuya incidencia en los índices de siniestralidad laboral es importante, en forma de trastornos músculo-esqueléticos–, hasta la fecha son muy limitados las evaluaciones específicas llevadas a

cabo tendentes a valorar este riesgo, desde un punto de vista ergonómico, en los que se contemplen los factores debidos a las características de la carga, al esfuerzo físico necesario, a las características del medio de trabajo, a las exigencias de la actividad y a los factores individuales de riesgo.

Tampoco son habituales las evaluaciones específicas de otras condiciones ergonómicas, como pantallas de visualización, utilización de equipos de trabajo, trabajos repetitivos o con ritmos de trabajo con riesgo.

Por otra parte, en cuanto a los denominados ‘riesgos emergentes’ (estrés, riesgos psicosociales...), las actuaciones de los Servicios de Prevención en este ámbito son todavía residuales y excepcionales, un reto que muchos de ellos se fijan a medio/largo plazo.

- Por lo que respecta a las planificaciones de la actividad preventiva, raramente se cumplen los plazos fijados por el Servicio de Prevención Ajeno para la ejecución de las medidas recomendadas. Los documentos entregados a las empresas no son cumplimentados en debida forma, no haciendo constar el responsable de la puesta en práctica, el presupuesto, ni el plazo de ejecución. De todo ello se deriva la falta de integración de la Prevención en las empresas, que se evidencia en muchas ocasiones en el cumplimiento meramente formal, no eficiente, de la normativa.
- En las planificaciones de la actividad preventiva no suelen incluirse las medidas de emergencia ni la vigilancia de la salud de los trabajadores. Respecto de los Planes de emergencia, en ocasiones se ha constatado la elaboración de un documento genérico, estándar. Más frecuente es la ausencia de formación específica en esta materia o la realización de simulacros para la comprobación de la eficacia de las medidas adoptadas.
- En cuanto a la vigilancia de la salud de los trabajadores, ésta debería ser específica en función de los riesgos, pero, en su mayor parte, aún no es ni en función de los riesgos laborales ni de las características personales de los trabajadores. La mayoría de los reconocimientos son aún inespecíficos y la implantación del uso de protocolos de vigilancia sanitaria específica por riesgos laborales es parcial, tanto porque no llega a todos los trabajadores, como porque a los que llega sólo se realiza la vigilancia de la salud en función del riesgo o riesgos mas frecuentes o evidentes, y no frente a todos los posibles. A pesar de todo ello, el grado de utilización de los protocolos de vigilancia sanitaria es cada vez mayor (especialmente, los de pantallas de visualización de datos, ruido, manipulación de cargas, posturas forzadas y movimientos repetitivos), por lo que debe entenderse que la vigilancia de la salud que se hace va siendo más específica. Y ello pese a que aún perdura como cultura mayoritaria en las empresas la tradicional consideración de la vigilancia de la salud de los trabajadores como la actividad de reconocimientos genéricos o prácticas asistenciales, que no se corresponden con el contenido y práctica de la vigilancia de la salud para la prevención de riesgos laborales. La vigilancia de la salud específica en función de las características del trabajador no se realiza hasta que no aparecen problemas de salud concretos, y generalmente sólo en relación con ellos.

La labor de vigilancia y control desarrollada por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social sobre las entidades acreditadas como Servicios de Prevención Ajenos va dirigida a corregir

los incumplimientos detectados y sancionar las infracciones por inobservancia de las obligaciones contraídas con sus empresas clientes.

En este sentido, el papel desarrollado por el Servicio Público de Inspección contribuye a mejorar los procedimientos de trabajo de las entidades preventivas especializadas, que deben superar la ‘etapa de la documentación’ por la de ‘la integración de la prevención’, asegurar la calidad en la prestación de sus servicios, reducir el plazo de respuesta a las peticiones de las empresas y mejorar el nivel de formación de los Técnicos de prevención de sus plantillas. Todo ello, en orden a lograr la integración de la prevención en todos los niveles jerárquicos de las empresas clientes, como requisito fundamental para el fomento de una auténtica cultura de la prevención, sin la cual no será posible asegurar unas condiciones de seguridad y salud adecuadas para los trabajadores.

VI. Otras actuaciones inspectoras.

Al margen de esta Campaña específica, cabe recordar que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social lleva a cabo otro tipo de actuaciones en relación con los Servicios de Prevención Ajenos. Concretamente, en el trámite de acreditación como tales entidades especializadas, momento en el que la Autoridad Laboral requiere informe de la Inspección. Para el desarrollo de esta actuación el inspector o inspectora actuante tiene en cuenta los siguientes aspectos:

- Territorio, especialidades, empresas y trabajadores que se quieren cubrir.
- Especial atención a la prohibición de subcontratación de las actividades.
- Escrituras sociales. Socios, participaciones, objeto y domicilio.
- Inscripción en la Seguridad Social.
- Contratos de los Técnicos: duración, categoría (titulación), jornada (debe coincidir con el número de horas de dedicación exigidas por la Autoridad Laboral y el Centre de Seguretat), convenio colectivo de aplicación...
- Póliza de responsabilidad civil: quién firma, vigencia, capital asegurado y cláusulas de exclusión.

Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social de Barcelona.