

Informe de ASPA (Asociación de Servicios de Prevención Ajenos) al Grupo de Trabajo para la “ELABORACIÓN DE UNA ESTRATEGIA EN SEGURIDAD Y SALUD”

Madrid, Enero 2.006

Recientemente se ha presentado a los interlocutores sociales y Comunidades Autónomas el documento “Hacia una estrategia española de Seguridad y Salud en el trabajo” en el que se recoge la necesidad de elaborar la estrategia, de dar un nuevo impulso y cambiar la orientación de la política de Seguridad y Salud y las líneas de actuación a desarrollar. Dentro de este marco general, el documento está abierto a todas las aportaciones y discusiones surgidas en el Grupo de Trabajo.

A.S.P.A. saluda la iniciativa, necesaria y urgente a la vista de la evolución de la siniestralidad, y, como primera aportación, presenta el informe que, lógicamente, se centra en el capítulo de líneas de actuación y concretamente en las actuaciones dirigidas a mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, si bien, todas las actuaciones que figuran en el documento están interrelacionadas en mayor o menor medida.

Nuestra Asociación (ahora ya evolucionada hacia una Federación de Asociaciones) ha tenido desde su constitución el objetivo de colaborar con la Administración y así lo hemos venido haciendo con aportaciones y propuestas escritas suficientemente conocidas en el ámbito de la prevención.

El comienzo del 2006, por diversas razones, creemos que puede y debe ser un momento importante para la reflexión sobre lo acontecido y la reorientación de las actuaciones.

En este sentido es inevitable, como planteamiento general por parte de los Servicios de Prevención Ajenos formular una “queja reflexiva” sobre el papel al que, hasta ahora, nos hemos visto relegados a consecuencia de la distorsión y excesiva heterogeneidad del mercado y sus operadores así como de la constante sensación de inseguridad jurídica en que nos hemos desarrollado. Consideramos necesario evolucionar desde esta situación, sobradamente conocida, a un status de “colaborador necesario” de la Administración con todas sus implicaciones. Esta puede ser una de las claves para mejorar la eficacia y calidad del sistema de prevención y A.S.P.A., por su representatividad en el sector, está en condiciones de colaborar eficazmente a conseguirlo.

A.- DIAGNOSTICO DE LA SITUACION.-

Para iniciar cualquier estrategia se precisa estar básicamente de acuerdo en cual es el punto de partida, analizando los componentes y sus relaciones cruzadas. En relación con la calidad y eficacia de sistema preventivo hay que valorar:

A.1.- Los operadores.

A.2.- El mercado.

A.3.- El entorno social.

A.4.- Las relaciones con La Administración.

A.5.- El marco jurídico.

A.6.- Las obras de construcción.

A.7.- Resumen de problemas detectados.

A.1.- Los operadores.

- Los Servicios de Prevención Ajenos:

El número de acreditaciones en vigor parece situarse según las valoraciones más extendidas, en torno a los 600. En esta cifra se incluyen las 26 Sociedades de Prevención de las Mutuas así como a una serie de empresas que, disponiendo de la acreditación correspondiente, no están operativas en el mercado y cuyo número es muy difícil de precisar.

De la misma forma están incluidos los “microoperadores”, entendiéndose por tal a aquellos en los que se dan las siguientes circunstancias:

- Ámbito de actuación real inferior al provincial.
- No actuación en las cuatro especialidades.
- Menos de 500 conciertos firmados.
- Menos de 10 trabajadores en plantilla.
- Menos de 5.000 trabajadores “protegidos”.

La heterogeneidad de los operadores es, a todas luces, excesiva, con un rango entre dos y mil quinientos trabajadores en plantilla, lo que contribuye en gran medida a la dificultad de control y de introducción de criterios y herramientas de calidad.

Esta situación conocida y valorada desde hace ya varios años contrasta con el hecho de que, en la mayoría de las Comunidades Autónomas, continúen acreditando servicios nuevos de escasa o nula proyección; si bien, aplicando estrictamente las prescripciones reglamentarias.

El número de trabajadores del sector de los S.P.A. puede estimarse entre 18.000 y 20.000 con la siguiente distribución:

- Asociados a A.S.P.A.: 7.500 – 8.500
- Sociedades de Prevención: 6.500 – 7.500
- Asociados a ANEPA: 3.500 – 4.000
- No asociados: 2.000-2.500

El momento de redactar este informe es, probablemente, el menos adecuado de los últimos años para realizar estimaciones de este tipo ya que las Sociedades de Prevención están en fase de constitución, A.S.P.A. en fase de constitución en Federación (ya aprobada en Asamblea) y, en general, con importantes movimientos en las representatividades. No obstante hay que hacer una serie de precisiones:

- La Federación A.S.P.A. representa alrededor de 250 servicios. Un muestreo amplio, efectuado el pasado octubre daba una media de 28 trabajadores por servicio asociado.
- ANEPA representa alrededor de 30 empresas, entre las que se incluyen entidades formativas y auditoras.

- Hay una serie de cinco o seis empresas que están representadas y asociadas tanto a A.S.P.A. como a ANEPA y que incluyen alrededor de 2.000 trabajadores.
- En el grupo de Servicios no asociados al día de hoy (250-300) predominan los micooperadores, por lo que se estiman medias de 5-8 trabajadores por servicio.
- Otros operadores del sector:

En este apartado se engloban todos aquellos operadores en prevención que, al día de hoy, carecen de las obligaciones de acreditación y registro para realizar su actividad.

 - Las Mutuas de Accidentes de trabajo en cuanto al personal dedicado a la prevención “con cargo a cuotas”.
 - Los Servicios de Prevención Propios de los que no existe registro obligatorio ni estimación de conjunto en cuanto a número de trabajadores, empresas, ratios, etc.
 - Los Servicios de Prevención Mancomunados con las mismas consideraciones legales del caso anterior y que, en numerosos casos, actúan con la misma operativa y fines comerciales que los Servicios de Prevención Ajenos en lo referido a captación de clientes.
 - Empresas dedicadas a la coordinación de Seguridad y Salud en obras de construcción, carecen igualmente de acreditación y registro por la Autoridad Laboral a pesar de desarrollar tareas preventivas de especial relevancia.
 - Otras empresas que operan en prevención forman un grupo muy diverso en el que se incluyen clínicas que hacen reconocimientos médicos, proveedores de recursos físicos o coordinadores de actividades empresariales y otros operadores que podemos incluir en el concepto de intrusismo.

A.2.- El mercado.

Según los datos de la V Encuesta Nacional de Condiciones de Trabajo, la distribución de centros de trabajo y población de trabajadores por tamaño de plantilla es la siguiente:

PLANTILLA	2-9	10-49	50-249	250-499	Más 500
CENTROS	442.350	161.976	26.380	2.548	1.621
TRABAJADORES	1.827.635	3.246.789	2.546.217	879.747	4.106.090

En cuanto a la distribución de empresas según los recursos preventivos contratados:

- Trabajadores designados 18,7%
- Servicios Propios 9,8%
- Servicios Mancomunados 3,7%
- Servicio Ajeno 73,4%
- Empresario 11,6%
- Ninguno 8,9%

Es decir, que la opción mayoritaria y la que parece ser la base organizativa elegida por las empresas es el Servicio Ajeno con la salvedad que supone que el 83% de esta “elección” se haya decantado por las Mutuas y sólo el 16% por otros Servicios Ajenos, lo que, observado ya durante dos años por la Encuesta, y a la vista de otros informes, podemos calificar de graves distorsiones del mercado.

_ Las distorsiones del mercado, producidas inicialmente por la “guerra comercial” entre las Mutuas han sido sobradamente puestas de manifiesto por A.S.P.A. Por otra parte el Informe del Tribunal de Cuentas al respecto pone de manifiesto la existencia de irregularidades que incluyen la posición dominante de las Mutuas en el mercado y las alteraciones de la libre competencia. Entendemos que no es preciso, por conocido, insistir más en ello sino simplemente señalar que éste es el punto de partida, con todas las consecuencias que ha tenido en la práctica de la prevención. La segregación de la actividad de servicio de prevención ajeno a través de las Sociedades de Prevención en aplicación del R.D. 688/2005 debe marcar el comienzo de una normalización del mercado, si bien no va a corregir las desviaciones de partida, claramente lesivas para los S.P.A.

_ Otras distorsiones: Los microoperadores y su presencia en el mercado, en ocasiones con una respetable fórmula de autoempleo, puede estar contribuyendo a políticas locales de captación a bajos precios o a crear “satélites” de otros operadores, es decir, uniéndose a la vez problemas de vinculaciones. Se crea así un submercado a bajo precio, escasos recursos y dependencia que no es el adecuado para implantar políticas de mejora de la calidad.

_ La presencia de vinculaciones e incompatibilidades legales en los S.P.A. ha sido objeto de denuncia en repetidas ocasiones por parte de A.S.P.A. La cuestión es importante, por una parte por lo que supone de incumplimiento legal sin que se haya realizado ninguna campaña por parte de los organismos de control y, por otra, porque la independencia en las actuaciones es una condición necesaria para un correcto asesoramiento y apoyo a las empresas.

En el comienzo de 2006 todo parece indicar que la prevención va a dejar de ser un “subproducto de ajuste” en la captación de pólizas de accidentes de trabajo, pero al tiempo, hay indicios de que pudiera repetirse la situación en relación con los seguros generales de las empresas; situación que supone un auténtico “riesgo emergente” para la prevención y que hace necesaria una campaña de control.

A.S.P.A. está estructurando una asesoría jurídica dedicada casi exclusivamente al seguimiento y denuncia, en su caso, de las prácticas contrarias a la independencia de los S.P.A.

_ Los acuerdos entre operadores pueden contribuir, de modo significativo, a reconducir las distorsiones del mercado e impulsar una mayor y mejor atención a las empresas.

El acuerdo recientemente suscrito entre A.S.P.A. y AMAT debe contribuir no sólo a “pacificar el sector” sino al conocimiento y estructuración de un sector de prevención así como a la homogeneización y mejora de la calidad y de su propia valoración social.

La colaboración en el mercado requeriría de alguna modificación legal en la línea de regular la “subcontratación territorial” que propiciaría una más correcta atención a los centros de trabajo no principales, facilitando incluso, la actuación de los Servicios Propios de empresas grandes y con centros dispersos.

La actual rigidez del sistema no permite dichas actuaciones.

A.3.- El entorno social.

La valoración del sistema preventivo en su conjunto, merece especial atención ya que condiciona las actitudes generales de la sociedad, su incorporación más o menos rápida a su escala de valores y, en definitiva, la formación de la cultura preventiva.

- Las empresas:

Los S.P.A. estamos más en contacto con la pequeña y mediana empresa, no obstante también tenemos información de la gran empresa, bien por concierto de alguna de las disciplinas preventivas o por compartir centros de trabajo y coordinación con otras empresas.

La primera realidad que constatamos es, precisamente, la dispersión de actitudes en función del sector de producción, del tamaño, de la ubicación geográfica y de otras variables más difíciles de explicitar y que van desde la experiencia en recibir sanciones, la siniestralidad y hasta la propia valoración cultural del empresario.

En conjunto, a lo largo de estos años, observamos una evolución favorable de las actitudes, aunque lenta e irregular. Hoy no es posible hacer un retrato-robot de la empresa y más bien hay que referirse a valoraciones parciales.

- La información de que disponen las pequeñas empresas es muy dispar según le haya llegado de su Mutua, su S.P.A., o del asesor laboral correspondiente. Esta disparidad afecta incluso al núcleo básico de las obligaciones legales y responsabilidad derivadas.
- Siguen primando criterios de menor coste ante la duda sobre la utilidad de la prevención.
- Priman los criterios de cumplimiento formal, defensivo frente a sanciones.
- Cuando hay varias empresas en un mismo centro de trabajo, se valora especialmente la actitud de derivar las responsabilidades a los demás, reforzándose aún más la cobertura documental frente a la prevención real.
- En sectores con fuerte rotación de trabajadores hay actividades preventivas, como los “reconocimientos previos” y algunos aspectos de la formación que se consideran de imposible cumplimiento sin afectar a la propia actividad laboral.
- La integración de la actividad preventiva es, al día de hoy, escasa en la pequeña y mediana empresa.
- En general se vive con preocupación la siniestralidad pero no se establece una relación causa-efecto con la ausencia de medidas preventivas

- Sindicatos y trabajadores:

Los esfuerzos formativos de los últimos años han conseguido que haya un muy importante número de trabajadores con conocimientos suficientes en prevención. La distribución, no obstante, es irregular por sectores y por tamaño de empresas, con escasa presencia en la pequeña empresa. La tarea de un S.P.A. se ve altamente favorecida cuando existe un interlocutor con formación suficiente en la empresa.

En general la información y concienciación de los trabajadores ha evolucionado con mayor rapidez que la de las empresas, si bien no deja de sorprender que, con frecuencia, sea preciso “forzar situaciones” para la utilización de equipos de protección.

Los Sindicatos están, lógicamente, preocupados y disconformes con el mantenimiento de altos índices de siniestralidad. En relación con los S.P.A., parece necesario un mejor conocimiento del sector y sus problemas sobre todo en empresas sin representación sindical.

De la misma forma, la relación con los S.P.A. se facilitaría desarrollando los modelos de asesoramiento previstos en el artículo 31.2 de la L.P.R.L.

- La valoración de la sociedad:

En su conjunto se basa igualmente en la evolución de los indicadores de siniestralidad y, por tanto, constata el relativo fracaso de la implantación de la ley a lo largo de diez años. Incluso parece asumirse con resignación como algo inherente al proceso productivo. La afluencia de trabajadores inmigrantes puede contribuir a cronificar estas valoraciones sociales.

A.4.- Las relaciones con La Administración.

El mantenimiento de unas buenas relaciones con la Administración y la colaboración con la misma han sido y son objetivos de A.S.P.A de primer orden y así lo hemos puesto de manifiesto, y conseguido, en la mayoría de las ocasiones. No obstante aquí se trata de diagnosticar las disfunciones, las cuales han existido y siguen existiendo.

- Los criterios de acreditación, funcionamiento, autorizaciones, informes periódicos, etc. son muy dispares en las distintas Comunidades Autónomas.
- Los Concursos públicos, tal y como pone de manifiesto el Informe del Tribunal de Cuentas, son un elemento distorsionador de la libre competencia en el sector, en detrimento de los S.P.A.
- La especialidad de Medicina del Trabajo continúa pendiente de regulaciones y orientaciones por parte del Ministerio de Sanidad, contribuyendo de modo importante al “descrédito” de la prevención.

- Hay actuaciones y criterios individuales, pero numerosos, de Inspectores de trabajo, discrepantes con las interpretaciones generales, y que contribuyen a crear un clima de inseguridad jurídica en los S.P.A. En general hay tres casos tipo:
 - Inspectores recién incorporados y con poca experiencia en prevención.
 - Aplicación práctica de un cambio o desarrollo normativo.
 - Aplicación a la pequeña empresa de modelos y registros documentales de carácter general.
- Por parte del Ministerio de Trabajo no se ha dado respuesta a la solicitud, formulada hace ya varios años de normalización de contenidos mínimos: conciertos de prevención, tiempos de dedicación de técnicos y sanitarios, etc.

A.5.- El marco jurídico.

El desarrollo normativo ha sido y sigue siendo muy amplio desde la publicación de la ley, añadiéndose una cada vez más numerosa jurisprudencia. Es lógico que con tal “irrupción normativa” se produzcan desajustes derivados, sobre todo, de su aplicación práctica, y que, a nuestro criterio son los siguientes:

- En relación con las empresas:
 - La falta o tardanza en completar una norma nueva con criterios de aplicación crea interpretaciones diferentes entre los propios órganos de control y un cierto clima de inseguridad jurídica en las empresas.
 - En este momento, el grado de confusión es particularmente elevado en todo lo referente a la Vigilancia de la Salud.
 - Faltan adaptaciones (metodológicas, documentales, etc.) a la pequeña empresa.
 - Faltan desarrollos reguladores de los Servicios de Prevención Propios, Mancomunados y otras empresas operadoras en prevención: coordinadores, ingenieros etc.
- En relación con los Servicios de Prevención Ajenos.
 - Falta una adecuación normativa de cuestiones tan importantes como estructura mínima, ámbito de actuación, autorizaciones, requisitos sanitarios, etc.
 - Falta un desarrollo que afecte a las condiciones de independencia de los S.P.A. y que facilite la actuación de los órganos de control (vinculaciones, incompatibilidades).
 - La regulación de la “subcontratación territorial” supondría una mejora para la prevención y regularizar una situación que, de hecho, ya se esta

produciendo en casos aislados pero cada vez más frecuentes.

- Es preciso delimitar en que medida los órganos de control pueden intervenir en un concierto de prevención, que tiene la característica de ser un contrato privado entre dos empresas privadas y sujeto, por tanto, a la legislación civil y mercantil.

- En relación con la libre competencia en el mercado.

La entrada en vigor del R.D. 688/2005, y su normativa de desarrollo, va a representar un hito importante en la clarificación y liberalización del mercado, si bien, será necesario observar detenidamente su efecto real. En cualquier caso no es aceptable una posición “de partida” para la libre competencia en la que, como se recoge en la V Encuesta Nacional de condiciones de trabajo, en el año 2003 el 90% de las empresas ya tenía una organización preventiva que en el 73% de los casos era un Servicio de Prevención Ajeno, con una distribución del 83% con su Mutua y un 16% con otro S.P.A.

Desde A.S.P.A. seguimos reclamando correcciones a este desequilibrio obtenido a través de una posición dominante en el mercado.

A.6.- Las obras de construcción.

En realidad la denominación genérica debería ser “centros de trabajo de especial dificultad preventiva”, siendo las obras el ejemplo más frecuente.

Desde A.S.P.A. hemos abordado los problemas de construcción en congresos, jornadas específicas y con propuestas concretas con, hasta ahora, escasa repercusión. Queremos insistir aquí en lo que, en nuestra experiencia, es un error básico, casi conceptual, en los planteamientos actuales.

La obra de construcción como centro de trabajo entraña, evidentemente, una serie de riesgos derivados de la propia actividad, de la cadena de subcontrataciones, temporalidad de tareas y dificultad de coordinación en general. Pues bien a esa actividad compleja y de dinámica cambiante le estamos yuxtaponiendo una organización preventiva paralela, es decir, igualmente compleja y cambiante que entraña, a su vez, grandes dificultades de coordinación y que, incluso genera, en la práctica, actitudes defensivas de cada empresa en cuanto al reparto de responsabilidades. En una misma obra pueden estar actuando simultánea o sucesivamente, diez o más Servicios de Prevención Ajenos, más alguno Propio o Mancomunado, más los recursos de presencia física, mas el coordinador de Seguridad y Salud, el cual suele ser el responsable de la ejecución material de la obra.

Es un caso muy claro de ineficiencia de los recursos.

Por el contrario, desde A.S.P.A. siempre hemos partido de la filosofía de que “hay que adaptar la prevención al riesgo”, es decir, a la propia obra y no a las empresas que en ella operan. Las consecuencias prácticas serían entre otras:

- Contratación en cada obra de un único Servicio de Prevención que actuará mientras dura la obra y para todos los trabajadores de la misma. Requiere, obviamente, modificación legal.
- Mejor delimitación de responsabilidades preventivas y coordinación real en cada centro de trabajo.
- Mayor aprovechamiento de los recursos preventivos y mayor presencia en la obra.
- Facilidad para algunas de las tareas preventivas más complicadas en la práctica: formación inicial, inmigrantes, reconocimientos médicos previos, etc.
- Mayor facilidad para el control de la prevención por parte de los organismos correspondientes.
- Una opción, probablemente la única, para integrar la prevención en la obra.

A.7.- Resumen de problemas detectados.

- No existe un conocimiento suficiente de los operadores en prevención.
- Presencia de microoperadores.
- Criterios de acreditación y funcionamiento no homogéneos.
- Carencia de registros y condiciones de autorización en servicios Propios, Mancomunados y Coordinadores, al menos con carácter general.
- Presencia de intrusismo.
- Distorsión de la competencia: tarifas insuficientes y prevención “formal”.
- Ausencia de independencia en las actuaciones de S.P.A.
- Rigidez normativa que impide cierto grado de colaboración entre S.P.A.
- Niveles de información muy dispares en la pequeña y mediana empresa.
- Prevención formal y “defensiva” ante sanciones.
- Exigencia de actividades preventivas de muy difícil cumplimiento en determinados sectores.
- Escasa integración de la prevención en la pequeña y mediana empresa.
- La afluencia de trabajadores inmigrantes exige una readaptación de los esfuerzos y recursos públicos.
- Persisten concursos públicos que vulneran la libre competencia.
- Escasa regulación de la Medicina del Trabajo.
- Inseguridad jurídica por interpretaciones no uniformes de los órganos de control.
- Faltan adaptaciones a la pequeña empresa.
- Falta adecuar a la realidad, todo lo referente a acreditaciones en S.P.A.
- Falta un desarrollo de la garantía de independencia de los S.P.A.
- No están corregidos los efectos de la restricción de la libre competencia en el mercado.
- No hay una adaptación de la prevención al riesgo en las obras y afines.

B.- ACTUACIONES DE PROMOCION Y MEJORA DEL SECTOR.

Junto con la resolución de los problemas señalados, la mejora de la calidad y eficacia del sistema requiere de actuaciones positivas, de impulso por parte de la Administración Pública y de los operadores privados y que son, en líneas generales los siguientes:

B.1.- Estructuración del sector.

Tanto por la propia actividad como por la regulación legal que le afecta es importante que todas o la mayoría de las actuaciones en prevención estén incluidas en un ámbito sectorial concreto, susceptible de análisis y mejora e interlocutor permanente de la Administración. La estructuración requiere:

- Convenio colectivo para un sector nuevo; dinámica en la que ya se están dando los primeros pasos.
- Delimitación estricta frente a intrusismos.
- Inclusión en el sector y en su regulación de todos los operadores.

B.2. Garantía y mejora de la calidad.

Cualquier paso que se pretenda dar en calidad en la actuación global de los S.P.A. requiere, al día de hoy, de tres condiciones previas.

- Estructura mínima suficiente.
- Independencia de actuaciones.
- Tarifas suficientes.

En otros términos es urgente tanto la modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención en lo referido a las acreditaciones, como el control de vinculaciones y la libre competencia en el sector. Sin estos requisitos generales la calidad no pasar de ser un interesante discurso académico.

Es a partir de aquí, cuando tienen que empezar actuaciones de mejora permanente. A.S.P.A. va a presentar próximamente algunas iniciativas en esta línea que pueden, y deben, suponer una mejora “homogeneizada” de calidad para todo el sector.

B.3. Potenciación de las asociaciones del sector.

Las asociaciones somos la representación del sector y el cauce adecuado para cualquier actuación o negociación. En el caso de A.S.P.A., es patente la voluntad de colaboración y de ser útil a la configuración del sector, así lo pone de manifiesto la ya larga lista de congresos, publicaciones, jornadas y presencia en general en todo lo

relacionado con la prevención. Con la estructura actual y volumen creciente de asociados y Asociaciones Autonómicas, creemos ser la referencia del sector. Todo se ha conseguido sobre el esfuerzo de los asociados, siendo necesario, para afrontar nuevos retos, el apoyo público.

B.4. Los acuerdos entre operadores.

Tienen una especial relevancia actual, tanto por que implican un clima de entendimiento y negociación permanente, como porque pueden ser el origen de actuaciones y propuestas de regulación positiva del sector: códigos de buenas practicas, resolución de conflictos, tiempo mínimo de dedicación, campañas informativas, etc.

Estos acuerdos, como el suscrito entre A.S.P.A. y AMAT, van a promover una mejora continua del sector y la Administración debe impulsar y valorar sus propuestas.

C.- LINEAS DE ACTUACION Y ESTRATEGIA.

Las líneas de actuación se deducen fácilmente de los problemas detectados y de las actuaciones de promoción. Si bien pueden, a simple vista, parecer un conjunto de cuestiones difíciles de abordar en corto plazo, a nuestro juicio no es así. Todo el conjunto es perfectamente susceptible de ser encauzado e incluso resuelto en el plazo de un año contando con la voluntad firme de llevarlo a cabo y la colaboración de todos. De hecho, hay un importante número de actuaciones que ya están en curso o en las agendas del año 2006.

A la hora de establecer prioridades, A.S.P.A. considera que las de mayor urgencia, por su repercusión y por ser llave para otras son las siguientes:

- Regulación del sector: Acreditaciones y funcionamiento.
- Actuaciones en el marco de libre competencia.
- Actuaciones de control de la independencia de actuación de los S.P.A.
- Regulación de los aspectos sanitarios.
- Campaña informativa a todas las empresas: operadores, integración, etc.
- Impulsar las propuestas surgidas de los acuerdos entre operadores.