



An tonio Cirujano González, coordinador de Seguridad en el Trabajo de FREMAP.

Las mutuas y la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

En las últimas décadas, las mutuas de accidentes de trabajo han ido moldeando su actual identidad al ritmo marcado por un marco normativo en el que ha tenido una especial importancia la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995. En el presente artículo, Antonio Cirujano González, coordinador de Seguridad en el Trabajo de FREMAP, analiza la evolución histórica de la actuación en prevención de riesgos laborales de las mutuas y formula propuestas para una actuación futura.

7.1 EL CAMINO ANDADO HASTA 1995

La actuación en prevención de las mutuas hasta la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

A lo largo de su más que centenaria historia, las mutuas de accidentes de trabajo han integrado paulatinamente la prevención en las empresas con unas características propias, basando sus actuaciones en un concepto integral de la gestión del riesgo profesional. Con el paso de los años, y gracias a la experiencia adquirida con la práctica, el contenido de los servicios ofrecidos a las empresas ha ido evolucionando –desde las actividades de seguridad en el trabajo hasta las de higiene industrial o ergonomía–, gracias a un marco normativo que permitía una amplia libertad a las mutuas en cuanto a los contenidos de la acción preventiva.

Consecuencia de la especificidad del seguro de accidentes de trabajo, derivada de razones históricas, jurídicas y de la propia naturaleza, de «evitables» del accidente de trabajo y de la enfermedad profesional, las mutuas de accidentes de trabajo han configurado a lo largo de sus más de 100 años de historia un «concepto inte-

gral de la gestión del riesgo profesional» que define como «la aplicación coordinada de técnicas preventivas, asistenciales, reparadoras y recuperadoras para la lucha contra los riesgos profesionales que afectan a la salud y sus consecuencias físicas, psíquicas, sociales y económicas».

Las mutuas parten de que:

- **Una atención a la prevención** contribuye a la reducción de los accidentes.
- **Un tratamiento médico** especializado reduce la duración de la baja.
- **La entidad que asume un riesgo** no puede desconocer los problemas sociales y psicológicos que desencadena el accidente.
- **La rehabilitación funcional** contribuye a generar la incorporación al trabajo
- **La reintegración social** no puede olvidarla quien se subroga en las obligaciones del empresario, puesto que en la empresa se produce el accidente.

Con este esquema, se entiende que ha de conseguirse una mayor eficacia que debe manifestarse en menos accidentes, mejor curación y una adecuada reinserción laboral.

Es cierto que esta integración de la prevención en la entidad que cubre un riesgo no es novedosa, ni original. Hay referencias a este tema de la OIT desde 1929 y otras muy actuales de la OIT, la AISS, la UE y la OISS.

Dentro de este planteamiento, la actuación de las mutuas tenía como rasgos principales los siguientes:

- Respondía a un concepto amplio de la actuación de la mutua (concepto integral del tratamiento del riesgo profesional).
- Eran servicios que no sustituían, sino

que apoyaban y potenciaban la actuación de la empresa en colaboración con los distintos niveles de la misma. En ningún caso tenían carácter inspector.

- Eran servicios gratuitos y extensivos a la totalidad de las empresas asociadas a la mutua.

El contenido de los servicios fue evolucionando a lo largo del tiempo, comenzando las actividades en seguridad en el trabajo, siendo seguidas por las de higiene industrial (en la década de los 70), medicina laboral y ergonomía (a mediados de los años 80).

Se ofrecían a las empresas actividades comunes a todas las especialidades como:

- **Estudios y criterios** para la organización y gestión de la prevención, auditorías, normativa interna, etc.
- **Información.** Se proporcionaba a las empresas información sobre la accidentabilidad de la misma, nueva normativa de prevención, atención a consultas específicas y acceso a circuitos internos de información y documentación sobre prevención.

La integración de la prevención en las empresas no es novedosa, ya que existen referencias a este tema de la Organización Internacional de Trabajadores desde 1929

■ **Formación.** Las mutuas prestaban una gran atención a los niveles directivos y técnicos y en especial a los mandos directos. Se mantenían dos programas de formación, uno general y otros específicos.

■ **Divulgación.** Se llevaba a cabo campañas, con distribución de folletos, carteles, charlas, actos de divulgación, diálogos sobre riesgos en trabajos, etc.

Junto a las anteriores, se llevaban a cabo acciones por áreas: En seguridad, auditorías técnicas, investigación de accidentes, riesgos eléctricos, etc.; en higiene industrial, los trabajos de asesoramiento incluían el estudio higiénico previo, la definición de estrategias y la realización en muchos casos de las muestras y analíticas correspondientes para concluir, en caso de riesgo, con recomendaciones concretas; En ergonomía se ponían a disposición de las empresas estudios por puestos de trabajo, analizando aspectos vinculados con confort ambiental, disposición del puesto, movimiento de cargas, etc.

La eficacia demostrada en este tipo de actuación se refleja en los siguientes aspectos:

■ **Selección de empresas.** La actividad se centraba en las empresas que más lo necesitaban. Se manejaba la «selección de empresas» (empresas con 5 o más accidentes; dentro de éstas tenían prioridad aquellas cuyo índice de incidencia eran superiores a los del sector). Intentábamos concentrar nuestra actividad en el mayor número de accidentes posible, dentro de un número de empresas manejable. Decían nuestros expertos: «Cojan las aceitunas en el olivo que más tenga». En estas empresas llevábamos la iniciativa y ofrecíamos toda nuestra «batería de actividades» en prevención para ayudar a la empresa a reducir los índices.

■ **Detección de riesgos.** Se planteaba una acción directa, de análisis y observación del trabajo en las empresas, detectando los riesgos de uno y otro tipo que se observaban, informando a la empresa de los mismos y aportando medidas concretas para subsanarlos.

■ **Formación.** Se incidía mucho en los mandos directos, a quienes, dada su

En 1994 había casi 9 millones de trabajadores cubiertos en contingencias profesionales en las mutuas

autoridad y su presencia en el centro de trabajo, se les consideraba los más indicados para detectar los riesgos y comportamientos «no ajustados a normas», así como para tomar directamente las medidas para corregirlos. Para los trabajadores, la actuación se centraba en la explicación clara y concreta de las normas específicas que habían de observarse en función de los riesgos que se trataba que ellos mismos destacasen.

■ **Control de actividad y de resultados.** En las diferentes mutuas, a cada técnico o equipo de técnicos se le asignaba una relación concreta de empresas, controlándose las actividades llevadas a cabo y los resultados de las mismas, estas últimas en función de la evolución de la siniestralidad del conjunto de empresas. Una gran parte del esfuerzo de nuestros técnicos estaba destinado a conseguir que la empresa fuese consciente de que la inversión en prevención era útil para la misma.

■ **Nivel técnico y calidad.** Interesa destacar que esta «actividad directa al riesgo» estaba vinculada con un alto nivel de preparación y cualificación de los departamentos de prevención de las mutuas.

DATOS NUMÉRICOS

A 31 de diciembre de 1994, los trabajadores cubiertos en contingencias profesionales en las mutuas eran 8,95 millones, las cuotas de estas contingencias profesionales alcanzaban a 2.288 millones de euros y la plantilla total era de 12.567 trabajadores, de los cuales 944 estaban asignados a prevención. Los gastos equivalían a 43.81 millones de euros, gastos que representaban el 1.91% de las primas.



NORMATIVA LEGAL

En relación a la normativa legal, hay que destacar el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social y el Reglamento de Colaboración. Ambos permitían una amplia libertad a las mutuas en cuanto a los contenidos de la acción preventiva (lo que permitió el desarrollo tecnológico) y en cuanto a los sujetos de cada tipo de actividad. Esto permitió dirigir cada una de ellas allá donde más se necesitaba, todo ello en el marco de unos presupuestos aprobados por el Ministerio de Trabajo y las correspondientes memorias de lo efectuado.

7.2 HACIA LAS SOCIEDADES DE PREVENCIÓN

La actuación de las mutuas entre 1995 y 2005: de la Ley de Prevención al Reglamento de los Servicios de Prevención

La actuación de las mutuas como servicio de prevención ha tenido varias etapas: desde la Ley de Prevención de 1995, que autorizó su funcionamiento en este campo, hasta el Reglamento de Servicios de Prevención de 1997 y los planes marco y generales, para culminar en 2005 con la creación de la figura de la sociedad de prevención.

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, entró en vigor el 11 de febrero de 2006. Para las mutuas fueron relevantes tres referencias:

- **El artículo 32**, según el cual «las mutuas de accidentes podrán desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los servicios de prevención. Al igual que otras entidades especializadas, deberán ser objeto de acreditación, previa comprobación de que reúnen los requisitos que reglamentariamente se establezcan».

- **La disposición adicional decimotercera**, que establece que «los recursos del fondo de prevención y rehabilitación procedentes del exceso de excedentes de la gestión realizada por las mutuas se destinarán, en la cuantía que se fije reglamentariamente, a las actividades que aquellas puedan desarrollar como servicios de prevención de acuerdo con lo previsto en el art. 32 de Ley».

- **La disposición transitoria segunda**, que establece que «en tanto se apruebe el reglamento regulador de los servicios de prevención de riesgos laborales, se entenderá que las mutuas están acreditadas como tales servicios».

Recuérdese, que las mutuas sólo pudieron empezar a trabajar como servicios de prevención ajeno a partir de la Resolución de 22 de diciembre de 1998, más de año y medio después de aprobarse el Reglamento de los Servicios de Prevención, que señaló el fin de su «acreditación automática».

Aún sin estar aprobados los reglamentos, una parte de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales era ya aplicable. La política de las mutuas fue la de apoyar a las empresas en el cumplimiento de la Ley. Llevaron a cabo una importante labor informativa distribuyendo ejemplares de la Ley y organizando jornadas y mesas explicativas.

LA ACTUACIÓN A PARTIR DE 1997

En 1997 se avanzó de forma importante en el desarrollo del marco jurídico derivado de la Ley de Prevención. De la nueva normativa destaca el Reglamento de los Servicios de Prevención, aprobado por Real Decreto 39/1997, de 17 de febrero, que entró en vigor el 31 de marzo con algunas salvedades que lo hacían a los 12 meses de publicarse.

De especial relevancia para las mutuas

es la publicación de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el régimen de funcionamiento de las mutuas en el desarrollo de las actividades de prevención de riesgos laborales.

Dentro de una única naturaleza y personalidad jurídica se definen para las mutuas de accidentes de trabajo dos tipos de actividades preventivas:

a) Aquellas comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo, de acuerdo con lo establecido en el art. 68. 2 de la Ley General de la Seguridad Social. Se recogen en los artículos 5 y 6.

b) Actividades correspondientes a las funciones de servicio de prevención ajeno respecto sus empresarios asociados de acuerdo con lo dispuesto en el art.22 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. (art. 7).

Especial relevancia tuvo la disposición transitoria tercera de esta Orden, que indicaba que las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la seguridad social podrían seguir desarrollando hasta el 31 de diciembre de 1999, como actividades comprendidas en la cobertura de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a que se refiere el capítulo de esta orden, «reconocimientos médicos de carácter general, siempre que se orienten a la prevención de las enfermedades relacionadas con el trabajo y con los riesgos de accidentes a que puedan estar expuestos los trabajadores, excepto aquellos a que se refiere el art. 196 de la Ley General de Seguridad Social y los de carácter previo a la suscripción del

contrato de trabajo». Esta norma se fue prorrogando con distintos matices hasta 2002 incluido.

Para dar cumplimiento a los artículos 5 y 6 de la Orden Ministerial de 22 de abril, en septiembre de 1997 se firmó el acuerdo de bases entre el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo (AMAT), donde se fijaron las bases de cooperación para la realización de este tipo de actividades, que fueron definidas mediante los siguientes anexos al citado acuerdo:

- Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales 1997-1998.
- Plan Marco de Prevención de Riesgos Laborales 1999.

Estos planes marco tenían como objetivo mejorar y estandarizar las actividades de prevención que las mutuas realizaban dentro de la cobertura de accidentes de trabajo y la enfermedad profesional, olvidándose en algunos casos de la necesidad real de las empresas objetivo.

En el año 2000 no se ejecutó ningún plan definido. A partir de ese año, la actividad preventiva de las mutuas con cargo a cuotas se ha establecido con los siguientes planes:

- **Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social para 2001.** Desde el 17 de mayo de 2001 hasta el 8 de septiembre de 2002.
- **Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social para 2002,** que constituye una prórroga del plan anterior, de aplicación desde el 9 de septiembre de 2002 hasta el 31 de mayo de 2003.
- **Plan General de Actividades Preventivas de la Seguridad Social para 2003-2005.**
- Es importante destacar la **Resolución de 3 de septiembre de 2004 de la Secretaría de Estado de Seguridad Social,** por la que se aprobó el programa de formación de la Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales que ha significado una de las actuaciones de mayor con-

tenido de las mutuas de accidentes de trabajo y la participación de los agentes sociales desde la publicación de la Orden de 22 de abril de 1997.

Durante este periodo, una mayor presión inspectora en las empresas llevó a una multiplicación de la demanda de esta actividad a las mutuas de accidentes de trabajo.

Estos planes generales de 2001-2005 han incluido un grupo de actividades que las mutuas deben realizar a nivel individual y otras que las mutuas han realizado a nivel colectivo a través de AMAT. De las actividades realizadas a nivel individual figuraban los siguientes programas: programa específico para empresas de especial siniestralidad; programa de capacitación de empresarios para empresas de menos de 6 trabajadores que pudieran asumir directamente la actividad preventiva; programa de visitas a empresas en general y a empresas de menos de 50 trabajadores; y, por último, las denominadas actividades ordinarias, que no podían superar, primero el 7% y después el 5%, de la actividad de las mutuas.

Puntualmente se llevó a cabo en 2003 el programa de colaboración con la Dirección General de Inspección de Trabajo y Seguridad Social en relación a la prevención de caídas de altura y el programa Formación, que ha sido especialmente útil en el último periodo de 2005.

Entre las actividades que las mutuas

***Las mutuas sólo
pudieron empezar
a trabajar como
servicios de prevención
ajenos a partir de una
resolución de diciembre de
1998, más de año
y medio después del
Reglamento de los
Servicios de Prevención***



han realizado a nivel colectivo figuran campañas de publicidad y campañas informativas que incluían el programa informativo desarrollado por AMAT y programas para la promoción de la prevención en colaboración con sectores afectados, como CCOO, UGT, CEOE y Cepyme, y también en los últimos años con las asociaciones de trabajadores autónomos ASNEPA, APTA y UPTA.

Conviene remarcar que así como la Orden de 22 de abril permitía una importante flexibilidad dentro de unas líneas preferentes de actuación entre las numerosas actividades que figuraban en el artículo 5, estos programas han venido a limitar de forma radical las actividades que se podían llevar a cabo y las empresas a las que debían ser dirigidas estas pocas actividades.

La estandarización de actividades impedía ajustarse a las necesidades de las empresas individuales, y por otro lado, un control de las actividades realizadas excesivamente burocratizado llevaba a disponer de infinidad de datos de utilidad discutible.

Cada mutua completaba los datos de accidentes, índice, etc., pero la clasifica-

ción venía dada. Esto ha llevado a que en 2005 hayamos tenido que estar trabajando con empresas seleccionadas en 2003 en función de la siniestralidad que tuvieron en 2002.

Por otro lado, la limitación de las actividades que deben llevarse a cabo para el buen fin de la actividad preventiva lleva a situaciones un tanto extrañas. Por ejemplo, existen dificultades para encajar las visitas que se han realizado a las empresas para tener una audiencia razonable en las actividades formativas. Es posible que no se valore que la prevención, aunque sea gratis, hay que venderla, porque hay que convencer a las empresas de que es algo bueno para ellas y concienciar a los trabajadores para que «distrayan» parte de su esfuerzo en la formación en prevención.

LA ACTIVIDAD DE LAS MUTUAS COMO SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO

El tema, en principio, era sencillo. El artículo 32 de la Ley indicaba que «las mutuas pondrán desarrollar para las empresas asociadas las actividades correspondientes a los servicios de prevención», y el artículo 22 del Reglamento de Prevención decía que «la actuación de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, como servicios de prevención, se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa aplicable de dichas entidades».

Era necesario encontrar una fórmula, en relación con la «compensación de gastos» prevista en el artículo 10 de la Orden de 22 de abril de 1997, por la que se regula el funcionamiento de las mutuas en el desarrollo de actividades de prevención de riesgos laborales.

La fórmula encontrada en la Resolución de 22 de diciembre de 1998 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social parecía razonable y fácil de aplicar. El fundamento era el siguiente: dado que los criterios de acreditación de los

Para que las mutuas ejercieran como servicio de prevención ajeno hubo que hallar una fórmula sobre la «compensación de gastos», para regular su funcionamiento, lo que se logró con una resolución de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social

servicios de prevención ajenos que se habían presentado en la Comisión Nacional establecían «un máximo de número de trabajadores que en las diferentes tipos de empresas y distintas especialidades podían ser atendidos por un técnico», en sentido inverso podría plantearse un «número mínimo de horas que un técnico debía dedicar en función de los diferentes tipos de riesgo por cada una de las especialidades contratadas». Dado que en los criterios de acreditación se establecían referencias en relación a incrementos de dotación de técnicos en función de la dispersión, también esos criterios podrían aplicarse para determinar las horas mínimas de técnico.

Igual criterio se aplicaba en relación a las horas de Unidad Básica de Salud (Médicos y DUES), tomando en consideración los criterios del Consejo Interterritorial de Salud. En este sentido, se plantearon unos datos para las empresas del Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención y otras horas mínimas de UBS para empresas no anexo.

Con algunos añadidos, éstos fueron los elementos básicos que se planteaban, que más o menos respondían al siguiente criterio: como mínimo, la mutua justificará que dedica a cada contrato lo que en función de esa empresa, su actividad y parte contratada, reque-

rirían los mínimos de acreditación que están establecidos. Por debajo de éstos no admite ninguna justificación.

Pocas disposiciones han recibido más críticas que esta resolución. Se le ha acusado de que «teniendo vocación de valor mínimo», se convirtiese en la referencia habitual para configurar el precio de mercado. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la resolución indicaba que el importe de la compensación queda fijado por el mayor de los importes resultantes de la utilización de los criterios que se especificaban: «el 85% de los importes facturados y pendientes de facturar a las empresas asociadas, que correspondan a ingresos imputables al ejercicio por las actividades de prevención llevadas a cabo» o «el valor obtenido de multiplicar el costo hora del ejercicio del personal técnico cualificado o facultativo que realice funciones de prevención por la suma de los tiempos mínimos de dedicación de dicho personal técnico en el ejercicio en función de los contratos suscritos con las empresas».

Desde un punto de vista práctico, el análisis de la actividad del servicio de prevención ajeno de las mutuas debe hacerse a partir del 1 de enero de 1999.

En relación a la evolución del número de personal de prevención de las mutuas, entre 1993 y 1996, hubo incrementos suaves de plantilla, con un aumento de cerca del 20% en 1997 y un salto muy importante en 1998, que casi duplica la plantilla de higiene y seguridad de las mutuas del año anterior. Los incrementos desde entonces han sido sistemáticos, aunque suavizados desde 2003. El mismo fenómeno se repite si atendemos al aumento que a partir de 1997 se produce en el número de técnicos.

Las mutuas se habían reforzado en lo posible durante 1998 para hacer frente a la publicación de la Resolución de diciembre de 1998 de compensación de costos, que era largamente esperada y que cerraba el marco normativo.

Las dificultades para cubrir las plantillas sobre las que soportar, por otro lado, la imprescindible acreditación y las demandas de contratación, eran realmente importantes. Piénsese que la orden por la que debían acreditarse las entida-

des que quisieran emprender la larga formación de los técnicos que nosotros esperábamos se había publicado en el BOE de 4 de julio de 1997.

El año 1999 fue el primero completo en el que las mutuas desarrollaron su actuación en esta área. El comienzo no fue sencillo, ya que existieron incidencias como consecuencia de diferentes criterios de las autoridades laborales, en particular sobre la evaluación inicial de riesgos, dificultades en la interpretación de algunos reglamentos y la complejidad de ciertas guías de aplicación.

En un comienzo, las mutuas de accidentes de trabajo trataron de generalizar el modelo de trabajador designado e incluso se propició por parte de diferentes mutuas la posibilidad de la autoevaluación, difundiendo de forma masiva algunos procedimientos, que incluso algunas comunidades autónomas habían puesto en marcha (como el procedimiento de autoevaluación para la reparación de automóviles, fabricación de productos metálicos, de madera, fabricación de calzado, artes gráficas, agricultura y ganadería). Pero el sistema no cuajó, ya que, según la interpretación más común, estas evaluaciones no cumplían las exigencias de la normativa.

En cuanto a la evolución de la contratación por parte de las mutuas, hubo unos años de crecimiento vertiginoso, que después se estabilizó. Es de lamentar que no hubiese sido posible asumir de una forma más suave la importante demanda de servicios de prevención.

Se debiera haber adelantado mucho más la publicación del Reglamento de los Servicios de Prevención y de los criterios de acreditación de las entidades formativas para haber agilizado la implantación del sistema de la Ley. Piénsese que la Ley se publica en 1995, y casi hasta finalizado el año 2000 no se puede hablar de «velocidad de crucero» en la actuación de los servicios de prevención ajenos de las mutuas.

En esta revisión de lo que ha sido nuestra experiencia como servicio de prevención ajeno, no debe dejarse de citar la aprobación de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos

Laborales, que abordaba alguna de las propuestas de los acuerdos de la Mesa de Diálogo Social de 30 de diciembre de 2002. La aprobación de esta Ley puso en marcha el Plan de Prevención de Riesgos Laborales, que fue asumido por los servicios de prevención de las mutuas.

El año 2005 ha sido el séptimo ejercicio completo en que las mutuas han actuado como servicios de prevención y ha sido absolutamente trascendente para el desarrollo de esta actividad. De conformidad con la nueva normativa, las mutuas, en el futuro, dejarán de prestar directamente este servicio, aunque podrán llevarlo a cabo a través de una entidad con personal jurídica propia, la sociedad de prevención. El año 2005 es especialmente importante desde el punto de vista normativo, en el que destacan:

- Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, que regula las actividades de las mutuas como servicio de prevención ajeno con dos objetivos: articular la autorización legal concedida a las mutuas por la Ley de Prevención y resolver la problemática derivada del uso compartido de medios personales y materiales a efectos a la colaboración de la gestión de la seguridad social

El Real Decreto establece que las funciones de las mutuas como servicio de prevención ajeno de sus empresas asociadas deberán desarrollarse a través de una organización específica o de una sociedad anónima de responsabilidad limitada llamada sociedad de prevención, que se regirá por lo dispuesto en la legislación mercantil y en el decreto. Sus

La resolución sobre compensación de gastos de 1998 fue polémica ya que, teniendo vocación de valor mínimo, se convirtió en la referencia habitual para configurar el precio de mercado



actividades se realizarán con independencia y autonomía de los servicios que dispongan las mutuas para la prevención de accidentes de trabajo, por lo que hay que disponer de organización, instalaciones, personal y equipos propios, sin perjuicio de que se puedan subcontratar la realización de determinadas actividades en los términos previstos en la normativa.

- La Orden TAS/4053 de 2005, de 27 de diciembre, fija las actividades a desarrollar por las mutuas para su adecuación al Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, por el que se regula el funcionamiento de las mutuas como servicio de prevención ajeno.

La mayor parte de la Juntas Generales de la mutuas ha acordado continuar desarrollando las actividades de servicio de prevención ajeno bajo la figura de sociedad de prevención en la forma jurídica de sociedad de responsabilidad limitada.

7.3 PROYECCIÓN HACIA EL SIGLO XXI

La actuación futura de las mutuas en la prevención de riesgos laborales

El presente artículo recoge las propuestas formuladas por el autor para la actuación futura de las mutuas de accidentes de trabajo en relación con la prevención de riesgos laborales. Las propuestas se formulan en un doble plano: para la actuación con cargo a cuotas y para el servicio de prevención ajeno.

PROPUESTAS PARA LA ACTUACIÓN CON CARGO A CUOTAS

El Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, con la segregación de las actividades de las mutuas como servicio de prevención ajeno, a través de la creación de una sociedad de prevención, ha resuelto un tema que tuvo su origen en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y en la utilización conjunta de medios de la Seguridad Social para la actuación con cargo a cuotas y como servicio de prevención ajeno.

En la nueva redacción del artículo 13 del Reglamento General sobre Colaboración en la Gestión de las Mutuas que se aprueba en el Real Decreto 688/2005, se indica: «Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social, en su condición de colaboradoras de la gestión de la Seguridad Social, podrán desarrollar actividades para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales a favor de las empresas asociadas y de sus trabajadores dependientes y de los trabajadores por cuenta propia adheridos en los que tengan cubierta la contingencia citada en los términos...». También se indica que «de estas actividades que no implican atribución de derechos objetivos a favor de

dichos colectivos quedarán excluidas aquellas obligaciones que los empresarios deban desarrollar a través de alguna de las modalidades de organización de la actividad preventiva en cumplimiento de lo establecido en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales».

Se entiende que el objetivo es evitar restricciones a la libre competencia en el servicio de prevención, no la protección del mercado.

Con independencia de lo anterior, no es fácil determinar cuáles son las obligaciones que los empresarios deben desarrollar a través de las modalidades de organización de la actividad preventiva, ya que en los esquemas de seguridad integrada son muchas las funciones de prevención que asume la propia organización, sin necesidad de echar mano ni

La actividad de las mutuas debe ser una actividad útil para que, junto a empresas, trabajadores y otros agentes de la prevención, contribuya a reducir los accidentes

del trabajador designado, ni de servicios de prevención propios, ajenos o mancomunados.

No obstante, parece que no deben estar incluidos la elaboración, diseño e implantación del plan de prevención, la evaluación de los factores de riesgos, la revisión de la evaluación, la planificación de la actividad preventiva, la información y formación de los trabajadores sobre los riesgos específicos de la empresa y puestos de trabajo, la prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia y la vigilancia de la salud de los trabajadores (el artículo 19 de la Ley indica que «la formación deberá estar centrada en el puesto de trabajo en función del trabajador»). Sin embargo, el hecho de que las mutuas no puedan ejecutar ni la evaluación, ni la formación, ni la información para la empresa o puesto de trabajo, no excluye que puedan hacer cosas que sean útiles para que la empresa y el servicio de prevención puedan llevar a cabo mejor su misión.

Cambio de enfoque

El cambio más radical que se requiere en la actuación con cargo a cuotas de las mutuas es el siguiente: la actividad de las mutuas debe ser una actividad útil para que, junto con empresas, trabajadores, servicios de prevención propios o ajenos, autonomías, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene, Inspección de Trabajo, etc., contribuya a reducir los accidentes.

Hay que dejar de buscar actividades que no le sirvan al empresario para conseguir actividades que sirvan a todos. Para ello, y para no generar a través de las actividades de las mutuas disfunciones en el mercado de la prevención, es condición imprescindible que respon-

dan, como se había apuntado antes, a servicios que se pongan a disposición de todas las empresas que reúnan determinadas características, con absoluta independencia de cuál es su modalidad organizativa o con quién tienen el servicio de prevención en su caso.

Reducción de la siniestralidad

Si el objetivo es reducir la siniestralidad, una de las prioridades es actuar sobre las empresas que peor están. El criterio debiera ser, sólo y exclusivamente, el de aquellas cuyo índice de incidencia es superior al de la media del sector. No cabe aquí excluir a las empresas mas grandes, porque, si son malas, es mas acuciante su actuación en las mismas. Tampoco tendría sentido excluir a las mas pequeñas, ya que, de forma general, son las más necesitadas de apoyo.

Por otro lado, esta selección, basada sólo en el índice de incidencia, permitiría alinear la actuación de las mutuas con los criterios de actuación de cada una de las comunidades autónomas, que de una u otra forma están aplicando el denominado «modelo Aragón»: seleccionar aquellas empresas con más de X número de accidentes y cuyo índice de incidencia supera la media del correspondiente al sector al que pertenece.

Una consideración adicional en relación a la selección de empresas de alta siniestralidad. Cuando manejamos el índice de incidencia, es claro que no se están tomando en consideración la gravedad de las bajas y que cuando utilizamos el índice de incidencia del sector no tenemos en cuenta que dentro de un mismo sector hay actividades con riesgos teóricos muy diferentes. Hay un criterio muy utilizado en el sector que es el porcentaje de prestaciones económicas por incapacidad transitoria, sobre primas que integra frecuencia, gravedad, riesgo teórico de la empresa, etc., y que podría ser un criterio, no único, pero sí adicional, de selección. Es un tema a estudiar.

Actuaciones propuestas

Se propone que las actividades que se lleven a cabo vayan dirigidas a los siguientes objetivos:



1. Alcanzar una reducción efectiva de la siniestralidad de las empresas.

Se efectuaría a través de la actuación preferente en empresas cuyo índice de

Las mutuas de accidentes de trabajo deben dejar de buscar actividades que no le sirvan al empresario para conseguir actividades que les sirvan a todos

incidencia supere al del sector correspondiente, con independencia del número de trabajadores de las mismas y su modalidad organizativa de la prevención. Debe estudiarse la posibilidad de incorporar aquellas empresas que hayan tenido más de 20 accidentes durante el año anterior. Para esto, cada una de las mutuas seleccionaría las empresas con estas características.

Debe fijarse un objetivo para las mismas en términos de reducción del índice de incidencia de, al menos, el 5%.

El programa de actuación para estas empresas debe incluir:

- **Estudio de su siniestralidad** en el año anterior (y cuando se crea conveniente,

de los tres años anteriores).

- **Visitas a los centros de trabajo** para el análisis de sus instalaciones y procesos de trabajo, intercambio de opinión con los trabajadores, etc.

- **Visitas de seguimiento** para analizar con la empresa la evolución de la siniestralidad en el ejercicio en curso.

Del conjunto de estas empresas habrá un grupo que coincidirán con las seleccionadas por la comunidad autónoma para actuación especial. La mutua incorporará para ellas las acciones que hayan sido establecidas por la comunidad autónoma.

2. Apoyo a la mejora de la formación en prevención, de empresarios, mandos, trabajadores y personal con funciones específicas dentro de la prevención en las empresas. Sin duda, esta actividad facilitará la posterior acción de las diferentes modalidades de organización preventiva en aplicación de la Ley, pero no puede en modo alguno sustituir a las mismas.

En los cursos sólo es posible hacer referencia a los riesgos generales de la actividad o profesión, pero en ningún caso puede aludirse a los riesgos específicos de la empresa concreta o puesto de trabajo, que es misión clara de estas «modalidades de organización».

Cada mutua elaborará un plan de formación donde figuren las previstas para trabajadores, trabajadores designados recursos preventivos, empresarios y mandos de la empresa, delegados de prevención y trabajadores autónomos. La experiencia obtenida en 2005 puede ser útil al respecto.

En este sentido, el programa de formación dirigido a empresas de menos de 50 trabajadores llevaría asociado un programa de visitas a las empresas para promover la asistencia a los cursos. Debiera abrirse la posibilidad de la asistencia de otras empresas a dichos cursos hasta completar la asistencia máxima, que no debiera superar los 25 trabajadores.

3. Programa de jornadas y seminarios sobre prevención de riesgos laborales. Cada mutua elaborará a primeros de año un programa de jornadas y seminarios dirigido a las empresas asociadas. Su objetivo será apoyar la implantación de nuevas disposiciones o modificaciones que pudieran aparecer, así como actualizar los conocimientos del personal técnico de prevención de riesgos laborales.

Se contará para ello con la participación de personal de las instituciones de prevención estatales (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene, Inspección de Trabajo), así como los órganos técnicos de las comunidades autónomas y agentes sociales. Es claro que en el objetivo de estas jornadas y seminarios se incluye la divulgación, entre las empresas asociadas a cada mutua, de los programas específicos que cada autonomía haya establecido.

4. Creación de cultura de prevención. Cada mutua establecerá un plan de divulgación de la prevención que puede comprender:

a) Acciones dirigidas a la mayoría de las empresas (o al menos a todas aquellas que lo soliciten), que pueden comprender:

- Acceso de información sistemática a través de boletines, publicaciones, medios electrónicos, etc.
- Campañas específicas de prevención de accidentes o de promoción de la salud por ámbitos geográficos.
- Campañas de divulgación por sectores de actividad o riesgos específicos.

b) A estos efectos, las mutuas podrán elaborar folletos, carteles, guías, etc., que estarán a disposición de la totalidad de las empresas asociadas.

5. Otras actividades individuales.

Aquí caben multitud de actividades de gran importancia para aprovechar la formación profesional y experiencia directa en las empresas, de los departamentos de prevención de riesgos laborales de las mutuas. Entre ellas figuran estudios, encuestas y estadísticas de siniestralidad, elaboración de mapas de riesgos por sectores, investigaciones sobre riesgos de alta prevalencia, estudios en casos de repetición de determinados tipos de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales, en determinadas empresas o sectores, etc. Este tipo de estudios debería realizarlos la mutua por sí misma o en colaboración con instituciones como Inspección de Trabajo, Instituto Nacional de Seguridad, autonomías, agentes sociales u otras mutuas.

En resumen, se trata de realizar actividades útiles para la sociedad y para quienes colaboran en la labor de prevención, Administración estatal y autonómica, agentes sociales y todas las «modalidades de organización preventiva». Es crítico para ello que las actividades de la mutua sean públicas y dirigidas a empresas asociadas que cumplan las características del plan.

6. Otras actividades colectivas. Son actividades realizadas a través de AMAT y, en su caso, con la colaboración de los agentes sociales, que pueden ser complementarias de las anteriores. Éstas y otras propuestas figuran en el documento Las actividades preventivas de las mutuas de accidentes de trabajo, elaborado por AMAT en junio de 2005.

PROPUESTAS PARA EL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO

Las propuestas que a continuación comento para las mutuas no son diferente de lo que creo necesario para otros servicios de prevención. En este sentido, debe hacerse frente a los siguientes aspectos que creo negativos:

- **Judicialización** de la prevención, que creo que está asociado a un esquema preventivo que, como no puede ser

Es importante adaptar nuestro paradigma de la prevención a las empresas que realmente existen en nuestro país

ejecutado con perfección, fomenta la «industria del juicio».

- **Burocratización** de la prevención. Asociada a un sistema legal de gestión de la prevención, sólo asumible por culturas cercanas a la gran empresa.
- **Redefinición** del concepto de integración de la prevención. Si se pretende que haya más presencia en los centros de trabajo de órganos específicos de la prevención, debe potenciarse la figura del trabajador designado y no penalizar con una auditoría a la empresa que opta por esta modalidad.

Si la integración significa que la línea de mando asuma todos los aspectos de

En los diez años de vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se ha incrementado de forma drástica la demanda social de prevención de este tipo de riesgos

prevención, ésta debe ser asumida por la línea de mandos en la empresa. Algunas veces, figuras como «coordinadores de prevención» o «recursos preventivos» suplantando funciones que en todo esque-

ma de seguridad o prevención integrada corresponden a la estructura general de la empresa.

- **Formación de profesionales.** Hay un área, el de vigilancia de la salud, en la que faltan profesionales. Se ha avanzado en la definición de un nuevo esquema de formación de los mismos, acorde con los criterios de la UE. No obstante, requiere resolver el aspecto de la financiación. Puede requerirse la colaboración de los servicios de prevención, pero parece que el Estado debe afrontar las responsabilidades.

- **Marco normativo de la prevención.** Debemos revisar todo nuestro marco normativo, y no me refiero sólo a la Ley y reglamentos específicos, sino también a las especificaciones técnicas que en forma de guías, normas UNE, notas técnicas o criterios de evaluación, hacen impenetrable para el empresario los mensajes que le llegan, cada vez más «técnicamente correctos» y cada vez menos asimilables. Quizá haya que retomar el esquema de poner en el mercado equipos, instalaciones e instaladores y personal que cumplan las especificaciones que después le son exigibles en su centros de trabajo. Ésa es la idea inicial de la normativa de la UE, pero poco a poco nos vamos alejando de ella.

En todo caso, el problema más importante es adaptar nuestro paradigma de la prevención a las empresas que realmente existen en nuestro país.

A todos nos hubiera gustado que a lo largo de estos diez años se hubiera avanzado más, pero nadie puede discutir que los diez años de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales han incrementado de forma drástica la demanda social de prevención de riesgos laborales. Fruto de esta demanda se han multiplicado la disponibilidad de medios personales y materiales para hacer frente a las necesidades en nuestro país. A todos nos corresponde que ello concluya en una reducción drástica de nuestros índices de siniestralidad y en una mejora de las condiciones en los centros de trabajo.

