

DOCUMENTOS



**Reflexiones sobre la modificación
del Reglamento de los Servicios
de Prevención**

Comentarios y reflexiones sobre la modificación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención

José Luis Castellá López

Servicios Centrales. INSHT

En este artículo se analizan los principales cambios introducidos en la Ley de Prevención y el Reglamento de los Servicios de Prevención por la última modificación de dichas normas, situándolos en el marco de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012. Se comentan las implicaciones prácticas que estos cambios conllevan y las razones que los justifican, y se indican otras medidas complementarias, de carácter no normativo, que se encuentran en fase de desarrollo.

1. ANTECEDENTES: UN POCO DE HISTORIA

La reciente modificación del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), efectuada mediante el RD 337/2010, de 19 de marzo, debe ser contemplada como una medida más de las que conforman la segunda fase del proceso de mejora del modelo preventivo implantado por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

La primera fase del proceso comenzó a finales de 2002 cuando el Gobierno promovió un doble diálogo, social e institucional: con las organizaciones empresariales y sindicales, en la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos labo-

rales, y con las comunidades autónomas, en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales. Como consecuencia de ese diálogo, se puso de manifiesto la conveniencia de reforzar la *integración de la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de las empresas* y de fomentar una auténtica cultura de la prevención de los riesgos en el trabajo para *proscribir el cumplimiento meramente formal o documental de las obligaciones preventivas*.

Los cambios legales derivados de ese diagnóstico se plasman en la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, que modifica la LPRL y la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social

(LISOS). En relación con la integración de la prevención merece destacarse la reforma de los artículos 14, 16, 23 y 31 de la LPRL, en los que se subraya el carácter instrumental de dicha integración y su desarrollo a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales, con el asesoramiento y apoyo, en su caso, de los servicios de prevención y contando con la participación de los trabajadores y sus representantes. En relación con la necesidad de evitar el cumplimiento formal de las obligaciones preventivas deben destacarse las nuevas redacciones dadas a los tipos infractores contenidos en la LISOS precisándose que las obligaciones preventivas habrán de cumplirse con el alcance y contenidos establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales. La prime-

ra fase del proceso de mejora del modelo preventivo acaba con la aprobación del RD 604/2006, de 19 de mayo, mediante el que se modifica el RSP para desarrollar los cambios introducidos en la LPRL.

Volviendo la vista hacia ese periodo, parece evidente que lo que se pretendía, a través de las reformas descritas, era acabar con una práctica empresarial que consideraba la prevención como una actividad que podía "subcontratarse" en su totalidad con un servicio de prevención ajeno o "delegarse" en el servicio de prevención propio y que era "paralela" a la organización productiva y se dirigía exclusivamente al cumplimiento de ciertos requisitos de carácter básicamente documental. En definitiva, se pretendía dejar "legalmente claro" que la prevención, para que sea eficaz, tiene que desarrollarse en la empresa y con la participación de toda la empresa, aunque pueda necesitarse colaboración externa; y, además, que se trata de una actividad que debe gestionarse al igual que -y conjuntamente con- las restantes actividades de la empresa.

Muy pronto se percibió que las reformas en cuestión no bastaban para alcanzar los objetivos pretendidos, esencialmente, por dos motivos. En primer lugar, a pesar de que la prevención pasaba a centrarse en la empresa, la importancia del papel que tenían que jugar los servicios de prevención no sólo no disminuía, como podría parecer, sino que se incrementaba. Sin embargo y paradójicamente, *la calidad de las actuaciones de los servicios de prevención, en general, distaba mucho de ser satisfactoria* y, además, rara vez incluía el apoyo a la empresa para la integración de la prevención. Al respecto, debe entenderse que el papel de los servicios de prevención no puede ya limitarse al desarrollo de actividades preventivas especializadas (la evaluación de los riesgos o la vigilancia de la salud de los



trabajadores, por ejemplo), sino que deben también promover la integración de la prevención en la empresa y prestar al empresario y a los trabajadores el asesoramiento necesario para que llegue a producirse efectivamente tal integración.

En segundo lugar, la posibilidad de que el empresario fuese capaz de integrar o asumir la prevención en el caso de las pequeñas empresas y, sobre todo, de las microempresas, que recurren mayoritariamente a servicios de prevención ajenos, parecía bastante remota. En estas empresas, por razones básicamente imputables a "factores de escala", la aplicación sin ayuda externa de una normativa relativamente amplia y compleja resulta difícil y, además, el coste de dicha ayuda (por trabajador) es considerablemente superior al correspondiente al caso de las empresas de mayor tamaño.

La problemática esbozada en los párrafos anteriores se puso claramente de manifiesto durante los trabajos de preparación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012 (EESST). La conveniencia de impulsar la elaboración de

una EESST fue acordada por la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales el 22 de febrero de 2005; y fue aprobada por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, tras más de dos años de diálogo social e interinstitucional, el 28 de junio de 2007, fecha en la que puede considerarse que comienza la segunda fase del proceso de mejora de nuestro modelo preventivo.

Los dos primeros objetivos operativos de la EESST se dirigen, precisamente, a solventar la problemática a que acaba de hacerse referencia. Mediante el primero se pretende *lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas*; mediante el segundo se busca *mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención* (servicios de prevención ajenos).

El desarrollo de las medidas específicas contempladas en estos dos objetivos ha conllevado un intenso debate con los agentes sociales y las comunidades autónomas, que se ha prolongado más de dos años.

Buena parte de dichas medidas exige cambios normativos. Consecuentemente, se ha procedido, en primer lugar, a modificar la LPRL (a través de la Ley 25/2009, de 22 de diciembre); seguidamente, a modificar el RSP (mediante el RD 337/2010); y por último, se está elaborando una nueva Orden de desarrollo del RSP, que se espera que pueda aprobarse en breve. A continuación se comentan los cambios normativos más relevantes que han supuesto las recientes modificaciones de la LPRL y el RSP.

2. PRINCIPALES MODIFICACIONES DE LA LPRL Y DEL RSP

Las principales modificaciones de la LPRL y el RSP pueden clasificarse en dos grupos: las dirigidas a facilitar la actuación preventiva en las pymes y, en particular, en las microempresas; y las encaminadas a mejorar la calidad y eficacia de los servicios de prevención, en particular, de los servicios mancomunados y, en especial, de los servicios de prevención ajenos (SPA).

En relación con los SPA, las modificaciones realizadas afectan básicamente a:

- Los recursos mínimos de que deben disponer.
- Las características de los conciertos establecidos con las empresas.
- La acreditación y revocación de la acreditación.
- Los registros y las memorias de actividad.

Adicionalmente, conviene subrayar la modificación introducida respecto a la acreditación de la formación que habilita a los técnicos para el desempeño de las funciones preventivas de "nivel superior".

2.1 Pymes y microempresas

a) Pymes

El nuevo apartado 5 del artículo 5 de la LPRL establece que *la política tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas*. En esta línea, el nuevo apartado 4 del artículo 2 del RSP (que desarrolla el nuevo 16.2bis de la LPRL) especifica que *las empresas de hasta 50 trabajadores que no desarrollen actividades del anexo I podrán reflejar en un único documento el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Este documento será de extensión reducida y fácil comprensión, deberá estar plenamente adaptado a la actividad y tamaño de la empresa y establecerá las medidas operativas pertinentes para realizar la integración de la prevención en la actividad de la empresa, los puestos de trabajo con riesgo y las medidas concretas para evitarlos o reducirlos, jerarquizadas en función del nivel de riesgos, así como el plazo para su ejecución*. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) deberá elaborar una guía para facilitar el desarrollo de dicho documento.

Con ello se pretende posibilitar que la información esencial de la actividad preventiva de una empresa pueda reflejarse de forma sintética, evitándose la proliferación de documentos, sin perjuicio de la obligación de la empresa y, en su caso, del servicio de prevención, de estar en condiciones de justificar cualquiera de los datos incluidos en ese "documento único".

Paralelamente, se modifica el apartado 3 del artículo 29 del RSP para que la exención de la obligación de la auditoría para las empresas que cumplan determinadas condiciones y así lo notifiquen a la autoridad laboral pase a ser aplicable a empresas de **hasta 50 trabajadores** (y no de hasta 6 trabajadores, como era anteriormente). Esto significa que estas empresas podrán desarrollar la actividad preventiva (total o parcialmente) con recursos propios, sin

El nuevo apartado 5 del artículo 5 de la LPRL establece que la política tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas

que ello suponga la obligación de tener que pasar una auditoría. Hasta ahora, esta obligación contribuía a "externalizar la prevención", ya que la utilización de recursos propios no sólo no se incentivaba, sino que "se castigaba" con una auditoría.

b) Microempresas

La Disposición adicional tercera de la Ley 25/2009 contempla el desarrollo de un **plan de asistencia pública al empresario** en materia de seguridad y salud en el trabajo, en el que queden comprendidas las empresas de **hasta 10 trabajadores**, que incluya el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar al empresario el asesoramiento necesario para la organización de la prevención, impulsando las autoevaluaciones por sectores y especificando aquellas actividades o riesgos que requieran apoyo técnico especializado. En sintonía con esta disposición, se ha modificado el apartado 5 del artículo 30 de la LPRL para que el empresario de las empresas **de hasta 10 trabajadores** (antes, de hasta 6) pueda asumir personalmente la prevención con las limitaciones y condiciones impuestas en dicho artículo.

El plan de asistencia pública al empresario, coordinado por el INSHT, está considerablemente avanzado (véase el portal www.prevencion10.es) y se complementa con un servicio telefónico de orientación a microempresas ("STOP"). Incluye la herramienta informática que permitirá la realización de las autoevaluaciones por actividad ("evalua-t"), así como una "wikipedia de prevención", un foro y otros contenidos informativos.

2.2 SPA: Recursos mínimos

a) Especialidades o disciplinas preventivas

En su nueva redacción, el artículo 18.2 (apartados a y b) del RSP establece que los SPA deberán contar con la acreditación de la autoridad laboral competente en las especialidades o disciplinas preventivas de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada, y disponer como mínimo de un técnico que cuente con la cualificación necesaria para el desempeño de las funciones de nivel superior por cada una de las especialidades o disciplinas preventivas señaladas, salvo en el caso de la especialidad de medicina del trabajo que exigirá contar, al menos, con un médico especialista en medicina del trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa.

Lo anterior no significa que los SPA tengan la obligación de asumir el desarrollo de actividades propias de las cuatro especialidades; lo que se pretende es que el SPA disponga de especialistas en cualquiera de esas disciplinas, con el objetivo de garantizar su capacidad para actuar con un enfoque integral e interdisciplinar.

b) Ratios (personal técnico)

El apartado 1 del artículo 18 del RSP pasa a tener la siguiente redacción (mo-

dificaciones en negrita): *Las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos deberán contar con las instalaciones y los recursos materiales y humanos que les permitan desarrollar adecuadamente la actividad preventiva que hubieren concertado, teniendo en cuenta el tipo, extensión y frecuencia de los servicios preventivos que han de prestar, el tipo de actividad desarrollada por los trabajadores de las empresas concertadas y la ubicación y tamaño de los centros de trabajo en los que dicha prestación ha de desarrollarse, **de acuerdo con lo que se establezca en las disposiciones de desarrollo de este real decreto.***

La incorporación del factor "tamaño" del centro de trabajo (conjuntamente con el de su ubicación) a la hora de determinar los recursos necesarios de que deben disponer los SPA resulta fundamental para tener en cuenta y poder valorar los problemas inherentes a la eventual dispersión de dichos centros. Es evidente la gran diferencia que existe entre el esfuerzo necesario para atender un centro próximo de 1.000 trabajadores o 100 centros alejados y dispersos de 10 trabajadores cada uno.

En la nueva Orden de desarrollo del RSP se concretarán los requisitos y criterios orientadores aplicables a la determinación de los recursos materiales y humanos de los SPA. Es de esperar que los "ratios de recursos humanos" (el nº máximo de trabajadores que pueden ser atendidos por un técnico del SPA en función de los factores mencionados) sean más exigentes que los ratios que se acordaron (sin refrendo, mediante norma estatal) entre el INSHT y las Comunidades Autónomas tras la aprobación del Reglamento de los Servicios de Prevención. Debe tenerse en cuenta que, cuando se aprobaron estos últimos ratios, se intentaba promover la acreditación inicial de los SPA (que hasta entonces no existían), por lo que no se podía ser excesivamente exigente y, además, las normas

actualmente vigentes no habían sido aprobadas o acababan de serlo y no se tomaron en cuenta por carecerse de experiencia sobre su problemática de aplicación.

c) Ratios (personal sanitario)

En relación con la especialidad de Medicina del Trabajo, la aprobación del nuevo sistema de acceso a la especialidad ha supuesto una mejora en las competencias clínicas de los especialistas, pero ha afectado al número de especialistas formados anualmente, produciéndose un desfase entre la demanda (fundamentalmente procedente de los SPA) y el número de egresados de las Unidades Docentes de Medicina del Trabajo. No es de extrañar, por tanto, que la EESST indique, a este respecto, que "se promoverá e impulsará la formación de la especialidad de medicina del trabajo, dentro del sistema de formación de residencia, de manera que pueda incrementarse el número de especialistas conforme a las necesidades de la prevención de riesgos laborales". Paralelamente, en relación con la especialidad de Enfermería del Trabajo, la creación de especialidades en Enfermería en 2005 (RD 450/2005) ha abierto un periodo de reestructuración de los aspectos académicos de esta especialidad que está afectado a la disponibilidad de nuevos enfermeros, lo que a su vez está generando un vacío de esta disciplina sanitaria en los Servicios de Prevención.

La carencia de especialistas dificulta considerablemente (al menos, en determinados territorios) la aplicación de los ratios establecidos en el Acuerdo (3ª edición, 2007) de criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención. En este contexto, una empresa podría llegar a ser sancionada por incumplir unos ratios a los que no puede ajustarse aunque quiera hacerlo. No es de extrañar, por tanto, que la Disposición final primera del RD 337/2010 establezca que *los Minis-*

terios de Sanidad y Política Social y Trabajo e Inmigración, en el plazo de cuatro meses a partir de la entrada en vigor de esta norma, aprobarán conjuntamente un real decreto que contenga el marco jurídico del Acuerdo de criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención, una vez acordado por las autoridades sanitarias en el marco del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud y oído por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

2.3 SPA: Concierto de la actividad preventiva

La mayoría de las empresas que recurren a un SPA no disponen de un servicio de prevención propio o de un trabajador designado que pueda asesorarlas a la hora de elaborar el concierto de la actividad preventiva, por lo que no están en condiciones de valorar el alcance y consecuencias del concierto que les propone (normalmente) el SPA. Por ello resulta fundamental que el concierto no de pie a ningún tipo de confusión y ese es el objetivo fundamental de la modificación del artículo 20 del RSP.

a) Concreción de las actividades concertadas

Se pretende que el concierto concrete las actividades a desarrollar (evitando compromisos genéricos) y de que lo haga siendo consecuente con la planificación de actividades previamente fijada. Con este objetivo, el apartado 1.c del artículo 20 establece que en el concierto deberán especificarse *la especialidad o especialidades preventivas objeto del mismo con indicación para cada una de ellas de las funciones concretas asumidas de las previstas en el artículo 31.3 de la LPRL y de las actuaciones concretas que se realizarán para el desarrollo de las funciones asumidas, en el periodo de vigencia del concierto, que serán desarrolladas de acuerdo con la*

planificación de la actividad preventiva y la programación anual propuestas por el servicio y aprobadas por la empresa.

Obviamente, las actividades que debe realizar el SPA pueden variar y, normalmente, varían a lo largo del tiempo, teniendo en cuenta las revisiones periódicas de la evaluación (cuya frecuencia no tiene que ser común para todos los riesgos) y los cambios que se vayan produciendo en la empresa. Este hecho tiene que reflejarse en la renovación de los conciertos, que no pueden ser, por tanto, una mera "prórroga automática" del concierto anterior que no tenga en cuenta las actividades que concretamente deben realizarse en cada periodo.

b) "Exclusiones"

Con frecuencia, el concierto entre la empresa y el SPA adopta la forma de un concierto general (con condiciones particulares), que se prorroga anualmente, en el que se especifican, en su caso, una serie de actividades que quedan excluidas de las "condiciones económicas" del mismo y que, si el empresario lo desea, pueden ser objeto de un concierto específico. En relación con esta práctica, la modificación del artículo 20 se dirige a "aclarar" dos cuestiones.

En primer lugar, que si se concierta una especialidad, se asumen todas las actividades preventivas propias de la misma. Conforme al nuevo apartado c del artículo 20, cualquiera que sea la especialidad concertada (seguridad en el trabajo, higiene industrial o ergonomía y psicología aplicada) debe incluirse *el compromiso del servicio de prevención ajeno de identificar, evaluar y proponer las medidas correctoras que procedan, considerando para ello todos los riesgos de esta naturaleza existentes en la empresa.* En el caso de la seguridad, quedan específicamente incluidos los riesgos originados por las condiciones de las máquinas, equipos e instalaciones

y la verificación de su mantenimiento adecuado, sin perjuicio de las actuaciones de certificación e inspección establecidas por la normativa de seguridad industrial, así como los derivados de las condiciones generales de los lugares de trabajo, locales y las instalaciones de servicio y protección. En el caso de la higiene debe incluirse el compromiso de *valorar la necesidad o no de realizar mediciones, sin perjuicio de la inclusión o no de estas mediciones en las condiciones económicas del concierto.* De igual forma se establece que *cuando se trate de empresas que cuenten con centros de trabajo sometidos a la normativa de seguridad y salud en obras de construcción, se especificarán las actuaciones a desarrollar de acuerdo con la normativa aplicable.*

En segundo lugar, tienen que indicarse explícitamente las actividades excluidas de las condiciones económicas del "concierto general". A tal efecto se establece que, al consignar las condiciones económicas del concierto, debe hacerse *expresa relación de las actividades o funciones preventivas no incluidas en aquellas condiciones (20.1.j).*

c) Inclusión de las actividades "ilegalmente exigibles"

Se trata de evitar que el empresario crea que el concierto recoge todas las actividades preventivas legalmente exigibles (en el periodo de vigencia del concierto) y no sea cierto o, al menos, el SPA pueda no interpretarlo así. Por ello, se establece, con carácter general, que deben especificarse *las actividades preventivas concretas que sean legalmente exigibles y que no queden cubiertas por el concierto (20.1.i).* Se exige, asimismo, la inclusión en el concierto de:

- *La obligación del servicio de prevención de realizar, con la periodicidad que requieran los riesgos existentes, la*

actividad de seguimiento y valoración de la implantación de las actividades preventivas derivadas de la evaluación (20.1.d), así como el compromiso de la empresa de comunicar al servicio de prevención ajeno los daños a la salud derivados del trabajo (20.1.g) de forma que éste pueda actuar en consecuencia y revisar la evaluación de los riesgos.

- La obligación del servicio de prevención de efectuar en la memoria anual de sus actividades en la empresa la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa (20.1.e).

Por último, conviene resaltar la inclusión de la obligación del servicio de prevención ajeno de asesorar al empresario, a los trabajadores y a sus representantes, y a los órganos de representación especializados, en los términos establecidos en la normativa aplicable (20.1.k). Con ello se "recuerda" lo previsto en el artículo 31.2 de la LPRL.

2.4 SPA: Acreditación y revocación de la acreditación

Tal como se establece en la modificación del apartado 5 del artículo 31 de la LPRL, la acreditación "será única y con validez en todo el territorio español". El procedimiento de acreditación se modifica sustancialmente y, entre otras cosas, se suprime la aprobación provisional prevista en el "antiguo" artículo 25 del RSP. El cambio más significativo concierne a la revocación de la acreditación, que se trata en los apartados 3 y 4 del artículo 26 y en el nuevo artículo 27, específicamente dedicado a la misma.

La revocación se puede producir en dos supuestos. El primero, por incumplimiento de los requisitos que sirvieron de base a la acreditación. En tal caso, podrá revocarse



total o parcialmente la acreditación otorgada, precisándose que la revocación o suspensión parcial se entenderá referida únicamente al ámbito territorial de actuación de la entidad especializada donde se hayan comprobado las deficiencias.

En el segundo supuesto sólo se contempla la revocación definitiva y se refiere al caso en el que el SPA sea sancionado por infracción grave o muy grave de conformidad con el artículo 40.2 de la LISOS (el procedimiento de revocación se iniciará exclusivamente cuando exista resolución administrativa firme en la que se aprecie tal circunstancia). En dicho artículo se establece que: *Las infracciones, por faltas graves y muy graves de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas(...) podrán dar lugar(...) a la cancelación de la acreditación otorgada por la autoridad laboral.* Dada la importancia de las consecuencias que puede tener una revocación definitiva, es de desear que se produzca una armonización de los criterios utilizados por las autoridades laborales para ejercer esa facultad.

2.5 SPA: Registros y memorias de actividad

En relación con el registro de los SPA, la modificación del artículo 28 del RSP establece, entre otras cosas, que los registros gestionados por las diferentes autoridades competentes, en los que se inscriben los SPA autorizados por las mismas, deben configurarse de forma que *los ciudadanos puedan consultar las entidades especializadas acreditadas como servicios de prevención ajenos o entidades auditoras y los SPA puedan cumplir sus obligaciones de comunicación de datos relativos al cumplimiento de los requisitos de funcionamiento con las autoridades laborales competentes.* Se establece, además, que los datos que obren en los registros de dichas autoridades se incorporarán a una base de datos cuya gestión corresponderá a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

Por otra parte, la modificación del RSP no introduce cambios en relación con las memorias anuales que los SPA deben elaborar, tanto sobre su actuación global,

como sobre las actuaciones concretas desarrolladas en cada empresa o centro de trabajo en virtud de los conciertos que tenga establecidos. Sin embargo, es de prever que la nueva Orden de desarrollo del RSP aborde este tema armonizando los contenidos de las memorias, así como la forma, lugar y plazos para la presentación de las mismas.

Para explicar los motivos que justifican las modificaciones mencionadas, a continuación se transcribe un resumen del diagnóstico que se realizó sobre este tema (registros y memorias) en el diálogo social e institucional previo:

“En la actualidad, dos son las fuentes de información en relación con los SPA: el registro y la memoria. Los **registros** autonómicos no están intercomunicados, lo que provoca un importante desconocimiento de la realidad existente en el conjunto del Estado; ello, a su vez, se traduce en diferentes criterios de actuación de las Autoridades Laborales y de funcionamiento de los SPA según los territorios. Otro tanto ocurre respecto a la obligación del SPA de mantener las condiciones en que se basó la acreditación, que no tiene un contenido definido. En relación con las **memorias** anuales la legislación efectúa remisiones sucintas y genéricas a su contenido, lo que se ha traducido en la devaluación de este importante instrumento para conocer la realidad de la actividad preventiva desplegada por los SPA y por las propias empresas. El registro y las memorias anuales deberían formar un conjunto homogéneo, estructurando y articulando un sistema que garantice la coherencia entre los datos recogidos en la memoria y los que deben figurar en el registro, a fin de lograr la consecución de dos objetivos: de un lado, simplificar la carga burocrática –tanto para el propio SPA como para la Administración– y de otro, proporcionar seguridad (a las entidades, a las autoridades laborales y al mercado de trabajo en su conjunto) sobre el mantenimiento de

las condiciones de acreditación por parte de los SPA.”

2.6 Servicios de prevención mancomunados

El artículo 21 del RSP, sobre los servicios de prevención mancomunados, se modifica en tres aspectos. En primer lugar, se añade una “prohibición”: *Las empresas que tengan obligación legal de disponer de un servicio de prevención propio no podrán formar parte de servicios de prevención mancomunados constituidos para las empresas de un determinado sector, aunque sí de los constituidos para empresas del mismo grupo.* Parece claro que con ello se trata de evitar que la constitución de un servicio mancomunado se utilice para “minimizar” los recursos propios dedicados a la prevención y no para mejorar la eficiencia en el uso de los mismos, que era lo que “el legislador” pretendía.

En segundo lugar, en relación con los recursos mínimos de que deben disponer estos servicios, se especifica que: *Habrán de contar con, al menos, tres especialidades o disciplinas preventivas; (...) deberán disponer de los recursos humanos mínimos equivalentes a los exigidos para los servicios de prevención ajenos; (...) y en cuanto a los recursos materiales, se tomará como referencia los que se establecen para los servicios de prevención ajenos.* Esta disposición no obliga a que los criterios para la determinación de los recursos humanos y materiales exigibles a los servicios de prevención mancomunados sean idénticos a los fijados para los servicios de prevención ajenos; es evidente, sin embargo, que es necesario que lo que se exija a ambos sea “similar”, si se quiere evitar la proliferación de servicios de prevención ajenos que se “disfracen” de mancomunados, o a la inversa.

Por último, se establece que: *El acuerdo de constitución del servicio de prevención*

mancomunado deberá comunicarse con carácter previo a la autoridad laboral del territorio donde radiquen sus instalaciones principales en el supuesto de que dicha constitución no haya sido decidida en el marco de la negociación colectiva. Con ello se promueve el acuerdo entre el empresario y los trabajadores en relación con la constitución de este tipo de servicios.

2.7 Acreditación de la formación de “nivel superior”

En relación con este tema, la EESST establece que *“Se promoverá la formación universitaria de postgrado en materia de prevención de riesgos laborales en el marco del proceso de Bolonia, como forma exclusiva de capacitar profesionales para el desempeño de funciones de nivel superior”.*

La nueva estructura de los títulos universitarios ha posibilitado, desde el curso 2006-2007, la aprobación en distintas universidades españolas de másteres relacionados con la prevención de riesgos laborales. Hasta ahora, esta formación coexistía con la impartida por entidades formativas autorizadas por la autoridad laboral para certificar la formación de nivel superior.

La derogación de la disposición transitoria tercera del RD 39/1997 acaba con esta situación. El apartado 2 del artículo 37 del RSP se ha modificado en consonancia, de forma que a partir de ahora para desempeñar las funciones de nivel superior *será preciso contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI, cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a seiscientas horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado.* La disposición adicional primera del RD 337/2010

reconoce la validez de las certificaciones emitidas conforme al anterior sistema de acreditación de la formación.

En la actualidad, el Grupo de Trabajo sobre formación y educación en prevención de riesgos laborales de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que prepara un borrador del Plan Nacional de Formación contemplado en la EESST, está analizando las características que sería conveniente que tuviera esa formación universitaria "habilitante".

3. ACTIVIDADES COMPLEMENTARIAS

Las actuaciones en materia normativa en las que se ha centrado este artículo se complementarán mediante la elaboración de criterios o "herramientas" que orienten y faciliten el desarrollo de la prevención en la empresa y, en particular, la aplicación de los requisitos legalmente exigibles. A continuación se presentan algunas de esas actuaciones complementarias, que se encuentran en distintas fases de desarrollo:

- En relación con los SPA, la EESST propugna la creación de un sistema de evaluación de la calidad de los servicios de prevención y, concretamente, de unos "criterios de calidad del servicio". Está claro que un SPA sólo puede actuar correctamente si dispone de los medios necesarios para desarrollar las actividades preventivas concertadas y ése es uno de los aspectos abordados en la modificación del RSP. Sin embargo, el hecho de que un SPA disponga de dichos medios no garantiza que actúe siempre de la forma más adecuada. Por eso, disponer de unos "criterios de calidad del servicio" resulta fundamental tanto para orientar las actuaciones de los SPA, como para poder analizar las efectivamente desarrolladas por éstos.

El registro y las memorias anuales deberían formar un conjunto homogéneo, estructurando y articulando un sistema que garantice la coherencia entre los datos recogidos

En este contexto, en el proceso de diálogo social e interinstitucional que ha tenido lugar para el desarrollo del objetivo 2.1 de la EESST (y que ha llevado, entre otras cosas, a la modificación de la LPRL y el RSP) se ha elaborado un documento de base ("*Servicios de prevención ajenos: criterios mínimos de calidad del servicio*") que se presentará a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para su análisis, modificación, en su caso, y eventual aprobación.

- Partiendo de dichos criterios, en caso de que sean aprobados, y de la "Guía sobre la Integración de la Prevención de Riesgos Laborales en el Sistema General de Gestión de la Empresa", el INSHT tiene previsto preparar unos *Criterios básicos para el análisis y desarrollo de la prevención en la empresa* que, a su vez, sirvan de base para la elaboración de un conjunto de *Orientaciones prácticas* que faciliten el análisis y desarrollo de cada uno de los distintos tipos de medidas y actividades

preventivas (evaluación de los riesgos y planificación de la prevención, mantenimiento y control de las condiciones de trabajo, formación e información de los trabajadores, vigilancia de la salud, actuaciones frente a cambios en las condiciones del trabajo o situaciones de emergencia, etc.).

Se pretende que estas Orientaciones complementen a las Guías Técnicas del INSHT. Las Orientaciones proporcionarán un enfoque "transversal" de la prevención (por tipo de actividad preventiva: evaluación, formación...) complementario al enfoque "vertical" de las Guías (por riesgo o agente de riesgo: ruido, equipos de trabajo...). Las Orientaciones tendrán un enfoque práctico dirigido a presentar las soluciones o procedimientos más eficientes, buscando minimizar la complejidad, duración y coste de la medida o actividad preventiva de que se trate.

- Por último, cabe mencionar una actuación a la que el INSHT le da una especial importancia. El objetivo 1 de la EESST se dirige a lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa. La normativa actual de prevención de riesgos laborales, tal como viene definida en el artículo 1 de la LPRL, es muy extensa y a veces compleja; contiene múltiples disposiciones de origen laboral y no laboral, sujetas a sucesivas modificaciones. En estas circunstancias, no siempre resulta fácil saber qué requisitos legales son de aplicación a una situación de trabajo concreta. Por ello, el INSHT tiene previsto introducir en breve en su portal, en la parte del mismo dedicada a la normativa, un *sistema temático de búsqueda que permita identificar y acceder rápidamente tanto a las disposiciones aplicables al caso en cuestión como a guías, criterios y enlaces a otros portales institucionales con información relacionada*.