

XV CONGRESO DE LA SOCIEDAD ESPAÑOLA DE SALUD LABORAL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Mesa nº 6. Ley 31/1995. Análisis de los 10 primeros años de andadura.- Los Servicios de Prevención en la Administración dependiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Sebastián Chacón Blanco
Ingeniero Industrial
Subdirector de Prevención de Riesgos Laborales. Dirección General de Seguridad y Salud Laboral. Consejería de Empleo. Junta de Andalucía.

1. INTRODUCCIÓN

El esquema de la intervención considerará tres puntos fundamentales que serán tratados con distinta amplitud en la exposición. Los dos primeros tratarán sobre lo que ha supuesto la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), y la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo para la prevención de riesgos laborales (LRMNPRL), en cuanto su repercusión en las Administraciones Públicas; el tercero versará, específicamente, sobre la génesis, desarrollo, situación y perspectivas del sistema “Servicios de Prevención en la Administración dependiente de la Comunidad Autónoma de Andalucía”.

2. LA LEY 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Tras, prácticamente, 10 años de la entrada en vigor de la LPRL, puede ser el momento de analizar los aspectos positivos y negativos que ha supuesto la Ley. Los objetivos pretendidos quedan suficientemente explícitos en su Exposición de Motivos, por otra parte sumamente clarificadores en el contenido y alcance de la Ley. Como consecuencia directa de ésta es toda su normativa legal derivada, en la que el R.D. 39/1997, de 17 de enero (Reglamento de los Servicios de Prevención), y la Orden de 27 de junio de 1997 que lo desarrolla, constituyen el núcleo central, “el motor”, del modelo preventivo que supone la nueva legislación. Sin carácter exhaustivo, conviene citar algunas notas características que configuran su contenido:

- Universalidad
- Carácter de “mínimos”
- Proactividad
- Importancia del diálogo social y de la participación
- Énfasis en la formación e información
- Exigencia legal en el marco de la LPRL

Como “puntos débiles” quizás haya que manifestar, respecto a la LPRL y a su normativa de desarrollo, una excesiva complejidad desde diferentes perspectivas, especialmente en lo que respecta a su aplicabilidad en la micro, pequeña y mediana empresa, lo que ha motivado que, con carácter general, no se haya “calado” en su mensaje y exista una tendencia a un mero cumplimiento formal de la norma (“burocratización” de la LPRL).

3. LA LEY 54/2003 DE REFORMA DEL MARCO NORMATIVO PARA LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La LRMNPRL tiene como objetivo fundamental solventar los problemas surgidos durante la puesta en práctica del marco normativo vigente, integrado por la LPRL y los Reglamentos que la desarrollan, que dificultan su aplicación, así como abordar las insuficiencias detectadas en su contenido, lo que ha motivado que los índices de siniestralidad laboral no hayan seguido la evolución “a la baja” deseada.

En consecuencia, la LRMNPRL afronta la ejecución de una serie de **medidas** en **dos ámbitos** estrechamente relacionados:

- La reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (denominación de la Ley)
- El reforzamiento de la función de vigilancia y control del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Para ello, se destacan cuatro objetivos básicos:

- combatir activamente la siniestralidad laboral
- fomentar una auténtica cultura preventiva que asegure el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas
- reforzar la necesidad de integrar la prevención de riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa
- mejorar el control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales

Como novedades singulares de la LRMNPRL hay que resaltar:

- la articulación de toda la acción preventiva en la empresa a través de la implantación y aplicación de un **plan de prevención de riesgos laborales**
- la **presencia de recursos preventivos** en el centro de trabajo en determinados supuestos y situaciones de especial riesgo y peligrosidad
- la **modificación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social**

- la **habilitación de funcionarios técnicos** de dependencia autonómica en tareas inspectoras

4. LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA

4.1. Antecedentes

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales y su normativa de desarrollo, presenta, como uno de los elementos innovadores, su aplicabilidad al personal funcionario así como al de régimen estatutario. Con objetivo de analizar la trascendencia en la Administración Pública de esta Ley, se creó un **Grupo de Trabajo** a instancia del **Acuerdo del Consejo de Gobierno de 8 de febrero de 1996**. Este Grupo estaba constituido por personal, a nivel de Dirección General y de Jefatura de Servicio, adscrito a las áreas de Administración Pública, Hacienda y Trabajo; la presidencia la ostentaba el Viceconsejero del Departamento que integraba las competencias de Administración Pública.

Las actividades de este G.T. concluyeron en una **primera propuesta** de Informe (1999) que contemplaba **todas las opciones de modelo preventivo** que permitía la legislación vigente. Hay que indicar que ya estaba en vigor el R.D. 39/1997, ya citado, relativo al Reglamento de los Servicios de Prevención.

Función Pública adoptó la decisión de que los, entonces denominados, Centros de Seguridad e Higiene en el Trabajo (CC.S.H.T.) asumiesen el papel de Servicio de Prevención Propio de la Administración Pública de la Junta de Andalucía (una de las cinco opciones contempladas). El Informe que justificaba tal decisión se trasladó a las distintas Consejerías para recabar su opinión al respecto. Esta opinión fue **favorable en todos los casos**, si bien el Área Sanitaria, por su especificidad, planteó un modelo propio.

El Informe incluía una cierta “cláusula de salvaguardia” en relación a que, “una vez implantado el modelo y analizados sus resultados, podría reconsiderarse su diseño e introducir los elementos correctores necesarios”.

Se planteaba, entonces, una serie de aspectos a solventar tales como: la concreción legal de la decisión adoptada a través de los elementos normativos adecuados, la planificación de la implantación del modelo, su implantación efectiva y la valoración de los resultados.

Respecto al primer punto – concreción legal – los instrumentos normativos han sido:

- El Decreto 117/2000, de 11 de abril, por el que se crean los Servicios de Prevención Propios para la Administración Pública de la Junta de Andalucía (incluye una referencia al tratamiento singular correspondiente al Servicio Andaluz de Salud).- B.O.J.A. nº 45.
- El Decreto 99/2002, de 5 de marzo, por el que se adapta la R.P.T. de la Consejería, entonces, de Empleo y Desarrollo Tecnológico a la nueva situación.- B.O.J.A. nº 39.
- El Acuerdo sobre derechos de participación en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía.- B.O.J.A. nº 135; 23.11.2001.
- La Orden de 11 de marzo de 2004, conjunta de las Consejerías de Empleo y Desarrollo Tecnológico y de Salud, por la que se crean las Unidades de Prevención en los Centros Asistenciales del Servicio Andaluz de Salud.

En relación al segundo – planificación de la implantación del modelo – se han definido los actores intervinientes, analizado las necesidades organizativas y desarrollado las metodologías precisas para las evaluaciones de los riesgos.

En cuanto a la implantación efectiva del modelo, y en lo que respecta a los Centros de Prevención de Riesgos Laborales (CC.P.RR.LL.) – nueva denominación introducida por el Decreto 117/2000 citado que sustituye a la anterior de CC.S.H.T. –, ha sido muy limitada debido, sobre todo, a la falta de recursos humanos.

Obviamente, la valoración de resultados no ha podido hacerse sobre la base inicialmente prevista.

4.2. Situación actual

La situación actual se caracteriza por un cierto “impasse” debido a varias causas, pero, fundamentalmente, a la limitación ya reflejada de medios humanos. La nueva R.P.T. de los CC.P.RR.LL. y de los Servicios Centrales (SS.CC.), en lo que respecta a sus actividades como servicio de prevención de la Administración de Andalucía, fue elaborada utilizando, prácticamente, los

mismos criterios que se les exige” a cualquier servicio de prevención ajeno que pretenda acreditarse en Andalucía para actuar como tal; para la otra línea de actividad, derivada del artículo 7.1 a) de la LPRL y centrada, esencialmente, en la promoción, asesoramiento, asistencia técnica, información, formación, divulgación e investigación en materia preventiva, se establecieron unas “ratios”, atendiendo a la importancia de los cuatro sectores productivos en cada una de las provincias andaluzas, que permitieron obtener el número de efectivos adecuado a las funciones a desarrollar.

Es importante resaltar que el planteamiento del modelo así como el diseño estructural y organizativo, fue expuesto en su momento ante la **Mesa Técnica de Prevención de Riesgos Laborales**, prevista en el Acuerdo sobre Derechos de Participación en materia de Prevención de Riesgos laborales ya citado, mereciendo su aprobación.

La nueva R.P.T. de los CC.P.RR.LL. y de los SS.CC. suponía un número de efectivos próximo a 700. Lamentablemente, su nivel de cobertura es sensiblemente bajo en la actualidad, si bien existen previsiones que van a suponer, con carácter inmediato, nuevas incorporaciones.

En lo que respecta a las metodologías y procedimientos, puede considerarse que se ha avanzado bastante, si bien, por las dificultades anteriormente apuntadas, aún no se ha visto su efectividad.

Así, y en lo relativo a la Evaluación de Riesgos, existe un cuestionario exhaustivo que, en una primera aproximación, puede asimilarse a la evaluación inicial de riesgos. Para las evaluaciones de riesgos concretas del puesto de trabajo, se ha elaborado un documento – **Manual de Evaluación de Riesgos Laborales** – existente también en formato CD, que recoge, tanto el **Sistema** de Evaluación de Riesgos propuesto, como los **métodos de evaluación detallada e instrumentos de evaluación** que posibilitan disponer de una metodología común de aplicación. Para facilitar ésta, se disponen de programas informáticos que permiten su tratamiento en PDA´s. Esta metodología ha sido aprobada por la Mesa Técnica mencionada.

La unificación de criterios técnico-sanitarios en la vertiente que concierne a la vigilancia de la salud se viene desarrollando en cinco líneas:

- Normalización de la Historia Clínica
- Laboratorios de Análisis Clínicos (protocolización de perfiles bioquímicos, hematológicos y de orina)
- Repertorio de Documentación requerido

- Equipamiento de las Áreas de Vigilancia de la Salud
- Procedimientos

Están, prácticamente, finalizados y pendientes de ser tratados en una próxima Mesa Técnica, los documentos relativos a: las cuatro primeras líneas. Queda por concluir el relativo a “Procedimientos”.

También ha sido presentado y discutido en la Mesa Técnica el **modelo formativo** a plantear con carácter general en la Administración Pública de la Junta de Andalucía. Hay que hacer mención a los Cursos Superiores para la Formación de Técnicos en Prevención de Riesgos Laborales, que responden al Anexo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención, y que facultan a quienes lo superan a desarrollar las funciones de nivel superior, a tenor del mencionado Reglamento. Esta actividad formativa se desarrolla, al igual que otras en el mismo ámbito, dentro de la planificación anual del I.A.A.P.. En la actualidad, se está impartiendo en Granada la 5ª edición.

Igualmente, en las próximas semanas, estará instalada en la página web de la Junta de Andalucía una plataforma para la formación sobre prevención de riesgos laborales general y específica para los puestos de trabajo de mayor incidencia en la Administración Pública de la Junta de Andalucía.

También se han elaborado diversos procedimientos – petición de actuación a los CC.P.RR.LL., denuncia a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, etc., etc.– que están pendientes de ser presentados ante la Mesa Técnica en cuestión.

Como puede colegirse, se ha llevado a cabo una importante tarea que, lamentablemente y por motivos ajenos a la organización, no han tenido una plasmación real y efectiva que haya permitido visualizar el esfuerzo realizado.

A partir de mayo de 2004, y tras la remodelación del Gobierno de Andalucía, se ha potenciado el área de prevención de riesgos laborales, creándose un centro directivo específico – **Dirección General de Seguridad y Salud Laboral** -, lo que está permitiendo profundizar en todos los temas abiertos en esta parcela de las relaciones laborales, así como considerar las nuevas coordenadas referenciales que van a enmarcar, y por tanto reorientar, el sistema preventivo (modelo integral) inicialmente previsto. Estas nuevas variables a considerar se derivan de la **creación del Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales** y de la **habilitación del personal técnico de los actuales CC.P.RR.LL. para asumir determinadas tareas inspectoras**. Así, el proyecto de Ley por el que se crea el Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales ha sido aprobado en la sesión del Consejo de Gobierno del pasado

día 3 de marzo, y es inminente la publicación del Real Decreto por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la I.T.S.S. aprobado por el R.D. 138/2000, de 4 de febrero, y el Reglamento General sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de Orden Social y para los expedientes liquidatorios de cuotas a la Seguridad Social, aprobado por el R.D. 928/98, de 14 de mayo, en relación con los funcionarios públicos habilitados que desempeñan funciones comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo.

4.3. Perspectivas

Las funciones a asumir desde la Administración Andaluza en lo relativo a la prevención de riesgos laborales / seguridad y salud en el trabajo pueden resumirse, con carácter general, en las siguientes:

- Las contempladas en el artículo 7.1. a) de la LPRL como Órgano Técnico Especializado de la Administración Laboral (asesoramiento y asistencia técnica, información y formación, investigación en materia preventiva, etc., etc.)
- Las derivadas de la emisión de informes técnicos consecuencia de la normativa vigente (dictámenes sobre informes de investigación de accidentes, informes diversos relativos al Reglamento de los Servicios de Prevención, etc., etc.)
- Las que suponen garantizar la integridad física y psíquica de los trabajadores públicos de la Empresa “Junta de Andalucía”, actualmente asumida por los Servicios de Prevención Propios (CC.P.RR.LL.; Decreto 177/2000) y las Unidades de Prevención de Riesgos Laborales del Servicio Andaluz de Salud (Orden de 11 de marzo de 2004 ya citada).
- Las previstas para el futuro Instituto Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales, contemplado en los V y VI Acuerdos de Concertación Social, actualmente en trámite parlamentario

Este cuadro hace que la situación actual pueda catalogarse como “abierta”; no obstante, existe una experiencia previa en todos y cada uno de los cuatro ámbitos descritos, si bien en algún caso no ha sido suficientemente contrastada; esto es, difícilmente se puede afirmar que “la opción los CC.P.RR.LL. como S.P.P. de la Administración Andaluza no ha presentado los efectos esperados y, por tanto, no ha funcionado adecuadamente, por lo que el modelo no era válido”,

ya que nunca se han podido evaluar sus resultados, en cuanto que su nivel de desarrollo ha sido mínimo.

Por otra parte, también se han producido en los últimos meses determinadas experiencias que permiten apuntar la posibilidad de que, en cierta medida, “se descentralicen” los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales para el Personal al Servicio de la Administración de la Junta de Andalucía (Decreto 117/2000); en tal caso, los CC.P.RR.LL. asumirían las funciones correspondientes a un 2º nivel más especializado y los SS.CC. de la Consejería de Empleo – Dirección General de Seguridad y Salud Laboral – serían el referente técnico de unificación de criterios, metodologías y procedimientos. En la actualidad se está trabajando en el que podría denominarse **Plan General de Prevención de Riesgos Laborales en la Administración Pública de la Junta de Andalucía**. Este Plan, exigido por la nueva normativa (Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales), tendría que ser aprobado por todos los Departamentos de la Junta de Andalucía, así como por la referida Mesa Técnica ya mencionada (Acuerdo sobre derechos de participación en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración de la Junta de Andalucía).

5. CONCLUSIONES

La prevención de riesgos laborales atraviesa por una situación sumamente interesante desde diversos planos.

A nivel nacional, el panorama normativo – con luces y sombras – permite una visión esperanzadora fundamentada en un modelo que posibilita disponer de referentes legales que cubren, y cubrirán, el amplio espectro que supone todo lo relacionado con la prevención de riesgos laborales / seguridad y salud en el trabajo. La conciencia social – la implantación de una “cultura de la prevención” – supone un acicate para que el avance en este terreno sea más rápido. El horizonte en lo social aspira a una mejora en la calidad del empleo: la mejora de las condiciones de trabajo (PRL/SST) es un elemento fundamental para la consecución de este objetivo.

A nivel de Andalucía, se están dando los pasos necesarios, no sólo para desarrollar los objetivos apuntados, sino para, a través de los instrumentos adecuados, profundizar en ellos. En estos objetivos se encuentran enmarcados los correspondientes a la Administración Pública de la Junta de Andalucía. El Plan General para la Prevención de Riesgos Laborales en Andalucía contempla dos objetivos estratégicos, de un total de nueve, dirigidos a esta Administración Pública.

En este camino por recorrer desempeñan y desempeñarán un papel fundamental, tanto las Asociaciones Científicas como los representantes de los trabajadores públicos.

El Plan General citado prevé contar con el concurso de todos los actores intervinientes en esta apasionante parcela de las relaciones laborales.

Córdoba, Mayo de 2005.