TEMA 2

REAL DECRETO 604/2006 DE 19 DE MAYO, POR EL QUE SE MODIFICAN EL REAL DECRETO 39/1997, DE 17 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, Y EL REAL DECRETO 1627/1997, DE 24 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS DISPOSICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y GUÍA TÉCNICA DEL INSST PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL SISTEMA GENERAL DE GESTIÓN DE LA EMPRESA. GUÍA TÉCNICA DEL INSST PARA LA MEJORA DE LA EFICACIA Y CALIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS. GUÍA TÉCNICA DEL INSST SOBRE SIMPLIFICACIÓN DOCUMENTAL.

INTRODUCCIÓN

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL) supuso una reforma integral en la manera de gestionar la seguridad y salud en el trabajo en España que conllevó un gran esfuerzo de adaptación por parte de administraciones, empresas y prevencionistas; sin embargo, tras varios años de vigencia, se observó que existían determinados aspectos que era necesario mejorar para lograr la creación de una verdadera cultura preventiva en nuestro país.

Entre los problemas que se detectaron destacan: una deficiente incorporación del nuevo modelo de prevención y una falta de integración de la prevención en la empresa, que se evidenciaba en que en muchas ocasiones el cumplimiento de la norma era más formal que real.

Por otra parte, se observó la concepción de la prevención como una actividad totalmente externalizable, en la que los procesos productivos estaban totalmente separados de los procedimientos de seguridad y salud, así como una dificultad añadida para gestionar la prevención en pequeñas empresas y microempresas, con menos recursos organizativos que las más grandes.

En este contexto se publica la primera gran reforma de la LPRL, la Ley 54/2003, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales, cuyo objetivo general es combatir de manera activa la siniestralidad laboral, reforzando la integración de la prevención en los sistemas de gestión de las empresas y mejorando su control. Para ello, se establecen tres tipos de medidas:

- la implantación y aplicación del **plan de prevención de riesgos laborales**,
- la instauración de la presencia de **recursos preventivos** de la empresa, en determinados supuestos considerados de especial peligrosidad, y
- el refuerzo del **control del cumplimiento real**, y no meramente formal, de la normativa de prevención de riesgos laborales, mediante el establecimiento de nuevas redacciones para algunos tipos infractores de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (en adelante, LISOS).

Pero, para que las medidas establecidas en la Ley 54/2003 se materializasen de manera efectiva en las empresas, era necesario su desarrollo reglamentario, que se realizó a través del Real

Decreto 604/2004, por el que se modificaron el Reglamento de los Servicios de Prevención y el Real Decreto sobre seguridad y salud en obras de construcción.

Por su parte, las tres guías técnicas objeto de este tema persiguen unos objetivos muy similares a esta legislación aportando una serie de criterios técnicos que permiten:

- la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa,
- una actuación de la mayor calidad posible por parte de los Servicios de Prevención Ajenos (en adelante, SPA), y
- orientaciones para facilitar la elaboración de la documentación simplificada a las pequeñas empresas.

1. REAL DECRETO 604/2006 DE 19 DE MAYO, POR EL QUE SE MODIFICAN EL REAL DECRETO 39/1997, DE 17 DE ENERO, POR EL QUE SE APRUEBA EL REGLAMENTO DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN, Y EL REAL DECRETO 1627/1997, DE 24 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS DISPOSICIONES MÍNIMAS DE SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN Y GUÍA TÉCNICA DEL INSST PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL SISTEMA GENERAL DE GESTIÓN DE LA EMPRESA.

Teniendo en cuenta todo lo expuesto anteriormente, se aprueba el Real Decreto 604/2006 de 19 de mayo, que consta de **dos artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales**. En él se aborda la reforma del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (en adelante, RSP) y del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, en este caso en lo relacionado con la presencia de recursos preventivos.

La reforma del RSP se lleva a cabo en el **artículo primero** y abarca tres aspectos esenciales:

1. La integración de la actividad preventiva en el sistema general de gestión de la empresa,
2. La presencia de recursos preventivos y las actividades consideradas de especial peligrosidad y
3. Las auditorías de los sistemas de prevención de riesgos laborales.

La integración de la actividad preventiva en la empresa

En primer lugar, el Real Decreto aborda la integración de la actividad preventiva y el Plan de prevención de riesgos laborales, clarificando y destacando la necesidad de que la actividad preventiva en la empresa debe **integrarse dentro de su sistema general de gestión**, lo que comprende tanto al conjunto de las actividades como a todos los niveles jerárquicos:

"La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste. Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de

riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten" (artículo 1.1 del RSP).

A continuación, se establece el **deber de la plantilla y sus representantes de contribuir a dicha integración** y colaborar en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas, para lo cual se establecen medidas de refuerzo de la **participación a través de la consulta** acerca de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos, la planificación preventiva y la organización preventiva.

Con el mismo objetivo de asegurar una auténtica integración de la actividad preventiva en el seno de la empresa, el real decreto modifica algunos aspectos relacionados con las **entidades especializadas** que actúen como servicios de prevención, dando una nueva redacción al **artículo 19** del RSP y modificando parcialmente la redacción de su **artículo 20**.

Así, se especifica que los servicios de prevención deben:

- **asesorar** a la empresa en las actividades preventivas concertadas, pero que la ejecución de estas actuaciones es responsabilidad de la propia empresa,
- que dichos servicios deben ***contribuir a la efectividad de la integración*** *de las actividades de prevención en el conjunto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma,* y
- que el concierto con estas entidades especializadas *incluirá obligatoriamente la* ***valoración de la efectividad*** *de la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa a través de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales.*

Complementariamente, se modifican los artículos 35 y 36 para incluir la "promoción de la integración" en las funciones del personal técnico de prevención de nivel básico e intermedio.

La presencia de recursos preventivos

En el siguiente el punto el real decreto desarrolla la **presencia de recursos preventivos** que regula artículo 32 bis de la LPRL, mediante la introducción de un nuevo artículo 22bis en el RSP que se establecen las actividades, los procesos peligrosos o con riesgos especiales, en los que estos deben estar presentes. El Real Decreto 604/2006 recoge una **relación de actividades o trabajos** en los que estadísticamente se concentraban los mayores índices de siniestralidad, lo que fundamenta en definitiva la **obligatoriedad de la aplicación** de esta medida. Estas actividades son:

1. Trabajos con riesgos especialmente graves de caída desde altura.
2. Trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento.
3. Actividades en las que se utilicen máquinas que carezcan de declaración CE de conformidad.
4. Trabajos en espacios confinados.
5. Trabajos con riesgo de ahogamiento por inmersión.

Es interesante indicar que en este artículo se recoge la única definición de espacio confinado que existe en la normativa de PRL, entendiéndose como tal a estos efectos "el recinto con aberturas limitadas de entrada y salida y ventilación natural desfavorable, en el que pueden acumularse contaminantes tóxicos o inflamables o puede haber una atmósfera deficiente en oxígeno, y que no está concebido para su ocupación continuada por los trabajadores".

Las auditorías

En tercer lugar, el real decreto acomete una amplia reforma del capítulo V del RSP sobre las **auditorías**. La **principal novedad** es la relativa a la auditoría externa, que debe llevarse a cabo también para los sistemas de prevención con actividades preventivas desarrolladas **con recursos propios y ajenos -** en los que se debe auditar la parte desarrollada con medios propios y su integración en el sistema general de gestión de la empresa, teniendo en cuenta la incidencia en dicho sistema de su forma mixta de organización, así como el modo en que están coordinados los recursos propios y ajenos en el marco del plan de prevención de riesgos laborales-, así como el desarrollo del **concepto, el contenido, la metodología y los plazos** de realización de las auditorías. También se establecen como novedades:

- el momento de realización de la **primera auditoría,** *dentro de los doce meses siguientes al momento en que se disponga de la planificación de la actividad preventiva*;
- se acorta el período para la **repetición** de la auditoría que pasa de cinco a cuatro años,
- este periodo se reduce a dos años para las empresas con actividades del Anexo I del RSP,
- la **consulta con los trabajadores, trabajadoras o sus representantes en materia de auditorías,**
- se establece el régimen de incompatibilidades, y
- se regulan por primera vez las **auditorías voluntarias**.

Para finalizar la reforma del RSP, en el RD 604/2006 se **establecen las actividades consideradas peligrosas a otros efectos**, tanto para las obligaciones en materia de coordinación de actividades empresariales (CAE) previstas en el artículo 13 del Real Decreto 171/2004, como para la aplicación de algunos tipos infractores de la LISOS. Fundamentalmente, estas actividades serán las incluidas en el anexo I del RSP y de cara a la presencia de recursos preventivos, las establecidas en el artículo 22.bis del mismo reglamento.

En su **artículo segundo**, este real decreto modifica el Real Decreto 1627/1997 sobre seguridad y salud en **obras de construcción** en lo relacionado con la **presencia de recursos preventivos**. En resumen, se especifica que:

- la presencia de recursos preventivos, que en estos casos es responsabilidad de cada contratista, debe llevarse a cabo según se especifique en el plan de seguridad y salud, y
- que las personas designadas como recursos preventivos deben corregir aquellas situaciones peligrosas dando instrucciones y, en caso de observar que las medidas preventivas son inadecuadas o insuficientes, deben informar a la empresa para corregir esta situación.

LA GUÍA TÉCNICA PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA EMPRESA

El Real Decreto 604/2006 también estableció en su disposición adicional única que el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST), entonces aún llamado Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, debía elaborar y mantener actualizada una Guía técnica sobre la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa (en adelante, GT-INT).

Esta guía debía proporcionar información orientativa para facilitar a las empresas el diseño, la implantación, la aplicación y el seguimiento del Plan de prevención de riesgos laborales, en particular cuando se tratase de pequeñas y medianas empresas y, dentro de estas, las empresas de menos de seis trabajadores que no desarrollen actividades incluidas en el Anexo I del RSP, es decir, aquellas en las que las actividades preventivas pueden ser asumidas directamente por el empresario o la empresaria, que en ese momento eran las de menos de 6 trabadores y hoy son hasta 10 y 25 trabajadores, si existe un único centro de trabajo.

La guía técnica se publicó en 2008 y supuso una novedad con respecto al resto de guías técnicas, en el sentido de que dichas guías tienen una estructura en la que explican artículo por artículo las disposiciones de los reales decretos, mientras que en la GT-INT el guion es totalmente libre y se dedica por entero al desarrollo del concepto de la integración de la prevención.

Con respecto a su contenido, tras una introducción la Guía comienza, en su **capítulo 2**, aclarando unos **conceptos básicos** sobre los sistemas de gestión y sobre la integración de la prevención en el Sistema general de gestión de la empresa. Los principales conceptos tratados en este capítulo se pueden resumir en:

1. **El concepto de integración tanto en la estructura de la empresa (nivel jerárquico) como en cada una de sus actividades.** Se entenderá que la prevención está integrada:

   - *en un nivel jerárquico/unidad organizativa* del Sistema, si sus funciones se han fijado y se desempeñan teniendo en cuenta (además de las consideraciones productivas) los objetivos y principios preventivos;

   - *en una actividad* concreta, si su procedimiento de ejecución se ha fijado y se aplica respetando los "requisitos preventivos" exigibles (y no sólo los productivos) y las personas que intervienen en su gestión o ejecución disponen de la formación e información necesarias.

2. La **necesidad de integración** de la prevención en una unidad es muy **variable** dependiendo de la posible repercusión de sus acciones u omisiones sobre la seguridad y salud de los trabajadores. Por ejemplo: es mucho más importante integrar la prevención en un "Departamento de compras" (que adquiere productos que utilizan los trabajadores y trabajadoras) que en un "Departamento de ventas".
3. El **grado de integración** de la prevención en una unidad organizativa puede entenderse como el grado de autonomía que tiene para desarrollar sus funciones sin requerir la colaboración del Servicio de prevención.

Por ejemplo, en un "Departamento de compras" puede existir un procedimiento que incluya los requisitos preventivos necesarios para comprar un determinado tipo de equipo sin recurrir al Servicio de prevención o, simplemente, puede consultarse sistemáticamente a dicho Servicio antes de efectuar cada compra, lo que constituiría la mínima integración posible.

Como regla general de "mínimos", la integración de la prevención en una unidad determinada debería incluir el control de la correcta ejecución de sus actividades y la comunicación al Servicio de prevención de cualquier previsión, cambio o incidente que deba serle consultado o del que deba estar informado.

El siguiente capítulo de la GT-INT (**capítulo 3**) se dedica al papel que deben desempeñar **los servicios de prevención**, sobre todo los ajenos, **en la integración de la prevención** en el sistema de gestión de la empresa. Se explicita la importancia que tienen estas entidades especializadas como **asesoras**, en especial, para promover y apoyar la integración de la prevención.

La colaboración del Servicio de prevención con cualquier unidad encargada de gestionar una actividad en la que deba integrarse la prevención es fundamental para:

- Fijar el **procedimiento** de ejecución, concretando los requisitos preventivos aplicables a su forma de realización y a las condiciones en que se realiza.
- **Formar e informar al personal** que interviene en su gestión o ejecución y
- Precisar las decisiones y **sucesos que deben ser consultados o comunicados** al Servicio de prevención.

En este marco de colaboración, la evaluación de los riesgos y, sobre todo, la planificación de la prevención, a pesar de su carácter especializado, no son actividades cuya gestión y ejecución corresponda en exclusiva al Servicio de prevención, sino que deben ser realizadas en estrecho contacto con las unidades afectadas. En particular, conviene que la planificación de medidas que impliquen un cambio en las condiciones de trabajo se adopte, a ser posible, por acuerdo entre dichas unidades y el Servicio de prevención, de otra forma es muy probable que las medidas nunca alcancen la eficacia necesaria y, por tanto, no tengan éxito.

La integración implica una mayor participación de todo el personal de la empresa en la acción preventiva y conlleva la necesidad de atender sus **consultas**. En empresas de un cierto **tamaño y peligrosidad**, resulta difícil atender esas solicitudes con la agilidad necesaria si ello tiene que hacerse "a distancia", desde un Servicio de prevención ajeno. De ahí la conveniencia de **disponer de** algún trabajador o trabajadora que pueda atender las consultas más sencillas y hacer de puente entre la empresa y el SPA. La Guía también incide en que, en relación con las actividades concertadas, los SPA no sólo tienen que asesorar y apoyar a la empresa para facilitar su integración, sino que tienen, además, que valorar la efectividad de la misma, según establece el artículo 20.1.c del RSP.

El **capítulo 4** de la Guía proporciona **orientaciones prácticas para la integración de la prevención**. Así, se concretan una serie de actuaciones que es necesario llevar a cabo en cualquier empresa como son integrar la prevención en la *Dirección*, en la *consulta a los trabajadores*, en las *actividades potencialmente peligrosas*, en el *mantenimiento de*

instalaciones o equipos peligrosos y, en general, en la *actuación frente a los cambios* (como, por ejemplo, en la introducción de nuevos equipos, productos o procesos).

Así, se incide en la necesidad de que la **Dirección** asuma su responsabilidad general en materia de prevención y actúe en consecuencia haciendo asumir las suyas al personal del siguiente nivel jerárquico, para que este haga lo propio y la integración de la prevención en todos los niveles de la empresa se establezca "en cascada".

Como ya hemos visto, la **consulta a los trabajadores y trabajadoras** es una parte fundamental de la gestión de la prevención. En este capítulo se especifican los términos que deben consultarse, establecidos en la LPRL y el RSP, y se distingue entre las consultas "generales" (sobre el "Plan", la planificación anual, etc.) y las "particulares" (como la elección de un EPI).

Con respecto a la integración de la prevención en la gestión y ejecución de cualquier **actividad potencialmente peligrosa** (por su naturaleza o por "concurrencia de actividades"), en general, la supervisión del cumplimiento de los requisitos productivos y preventivos debería recaer sobre una misma persona (por aplicación del "principio de integración").

Es preciso determinar los equipos, instalaciones y lugares de trabajo que por razones preventivas requieren **mantenimiento, revisiones o inspecciones** periódicas u ocasionales (en particular, si son obligatorias) y establecer en qué consisten dichas operaciones, cómo realizarlas de forma segura, quién puede hacerlas, con qué periodicidad, qué comprobantes se requieren, etc. Para cada una de ellas debe designarse y definirse el papel de las Unidades (incluido el Servicio de prevención) que deben intervenir en la gestión y realización de esas operaciones.

En lo relacionado con la gestión de los **cambios** ***(adquisición de equipos o productos, contratación de personal o cambios de puesto, contratación de obras o servicios****, etc.*) que pueden tener repercusiones preventivas por implicar una modificación de las condiciones de trabajo, la GT-INT indica que debe planificarse la actuación a desarrollar frente a cada tipo de cambio definiéndose los requisitos preventivos a los que debe ajustarse el cambio y el "papel preventivo" que deben jugar tanto la Unidad encargada de la gestión del mismo como el Servicio de prevención.

El siguiente capítulo (**capítulo 5**) está dedicado al **Sistema de prevención**, especificando que puede considerarse un subsistema del general de la empresa, así como los requisitos que debe cumplir dicho sistema en lo relacionado con la documentación, descripción del mismo, su diseño, así como una serie de pasos básicos para considerarlo implantado como son:

- que se haya establecido la modalidad de organización y la actuación de los recursos especializados (propios o ajenos);
- que se haya definido cómo se integra la prevención en las funciones de las distintas unidades del Sistema general de gestión de la empresa, y
- que se haya realizado la evaluación inicial de los riesgos y se hayan planificado las actividades preventivas a realizar.

A continuación, la Guía describe la **actuación** del Sistema de prevención como un ciclo que incluye: 1) la evaluación inicial y periódica de los riesgos, 2) la planificación de la prevención, 3)

la ejecución y seguimiento de lo planificado, y 4) el control de cambios, incidentes, daños y oportunidades de mejora.

También explica los requisitos que debe cumplir un Sistema de prevención para considerarse **eficaz**, como son su capacidad de lograr que las condiciones de trabajo sean sanas y seguras y que se cumplan los requisitos legales aplicables y se mantengan así a lo largo del tiempo. El Sistema deberá modificarse en lo que se muestre ineficaz, lo que puede ponerse de manifiesto como resultado de los controles efectuados por el propio Sistema o de las **Auditorías** del sistema establecidas en la LPRL y el RSP.

El **capítulo 6** de la GT-INT se dedica a desgranar el concepto, el contenido y las fases de implantación del **Plan de prevención de riesgos laborales.** En este punto la Guía adopta temporalmente la forma clásica de las Guías técnicas del INSST, explicando el artículo 2.1 del RSP, donde se establece el contenido del plan de prevención de riesgos laborales, párrafo por párrafo.

Con respecto a las fases, el Plan comienza con la asunción por parte de la persona titular de la empresa de los objetivos y principios preventivos establecidos en la LPRL, es decir, de la política de prevención, y se desarrolla en las siguientes etapas: 1) Análisis general de las características de la empresa; 2) Diseño del Sistema de prevención, 3) Implantación del Sistema y, en su caso, 4) Revisión y mejora del Sistema.

Un Plan no puede ser un documento elaborado unilateralmente por el Servicio de prevención y aprobado por la empresa, sino que la **consulta y participación** tanto de la estructura organizativa (personal directivo y "mandos") como de los trabajadores, las trabajadoras y sus representantes, es un elemento fundamental para que el Plan tenga sentido y éxito. Por último, en este capítulo se habla de los aspectos relacionados con la documentación del Plan.

El mandato para la elaboración de esta GT-INT, en el Real Decreto 604/2006, incidía específicamente en que se debía abordar el caso, en particular, de pequeñas y medianas empresas y, dentro de éstas, las empresas de menos de seis trabajadores que no desarrollen actividades incluidas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997. Así, el **capítulo 7** y último de la Guía, trata una serie de **consideraciones para el caso de las pymes y las microempresas**, empresas que abarcan a la mayoría de los trabajadores (75% en el momento de redacción de la Guía) y a la gran mayoría de los accidentes (alrededor del 90% del total de accidentes, también en el momento de redacción de la Guía).

A parte de estos datos, las pequeñas empresas, incluidas las microempresas (hasta 10 trabajadores) tienen la particularidad de que en la mayoría de ellas (aproximadamente un 75% de las que cuentan con algún tipo de recurso preventivo) la modalidad de organización de la prevención elegida es la del concierto con un servicio de prevención ajeno (SPA) y este es el único recurso preventivo existente en la empresa, es decir, se tiende a la **externalización total** de la prevención.

Estos hechos fundamentan la necesidad de incluir especificaciones para este tipo de empresas en esta GT-INT y otra serie de actuaciones que se llevan a cabo, como la Guía de simplificación documental, elaborada también por el INSST, el servicio público "Prevención10.es" y otra serie

de actuaciones públicas dedicadas a este colectivo como, por ejemplo, las directrices para la gestión (10 acciones para ser un 10).

La Guía comienza tratando la **influencia que tiene el tamaño de la empresa** en el Plan de prevención, continua haciendo algunas consideraciones sobre **la integración en la pequeña empresa**, donde el papel del SPA y la comunicación con este servicio cobra una especial importancia; continúa haciendo unas consideraciones sobre la **eficacia y la eficiencia de la integración de la prevención en pequeñas empresas** y acaba con un **ejemplo práctico** de lo que sería un **plan de prevención** de riesgos laborales completo de una pequeña empresa, en concreto una microempresa con la actividad de mercería.

2. GUÍA TÉCNICA DEL INSST PARA LA MEJORA DE LA EFICACIA Y CALIDAD DE LAS ACTUACIONES DE LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

Uno de los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007–2012 (EESST) era el de mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, con especial énfasis en los SPA. Entre las medidas programadas con este objetivo se incluyó el establecimiento de unos criterios de calidad y eficacia, basados en las ratios de medios humanos y materiales exigibles. En dichos criterios debían abordarse cuestiones tales como el número de especialidades de que deben disponer los SPA, el contenido mínimo de los conciertos con las empresas, etc.

El desarrollo de estas medidas llevó a modificar el RSP, a la publicación del Real Decreto 843/2011, en el que se establecen los criterios básicos para la organización de los recursos sanitarios de los servicios de prevención a través del establecimiento de unos ratios sanitarios y a la elaboración de la Orden TIN 2504/2010, en la que se fijan los ratios técnicos para los medios humanos y materiales.

Por su parte, el INSST elaboró esta Guía técnica para la mejora de la eficacia y calidad de las actuaciones de los SPA (en adelante, GT-SPA), en la que se recogen una serie de criterios de calidad que pretenden orientar a estas entidades y a las empresas usuarias en lo relacionado con las obligaciones legales que son exigibles, aportando consejos, recomendaciones e indicaciones para la interpretación técnica de dichos requisitos, así como una serie de estándares de buenas prácticas de cara a la realización de actividades preventivas de calidad.

Los criterios que proporciona la Guía se centran en los SPA, pero también son extensibles a los Servicios de prevención propios y mancomunados

Asimismo, estos criterios se complementan con los incluidos en la *Guía orientativa para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva*, o Guía para la simplificación documental, elaborada también por el INSST y que trataremos en el punto siguiente.

La Guía comienza, en su **capítulo 2**, aclarando algunos términos relativos a la **base legal** que aplica en este caso, definiendo un servicio de prevención y las funciones que corresponden a estas entidades, ambas cuestiones establecidas en el artículo 31 de la LPRL.

En el siguiente punto (**capítulo 3. Funciones de los Servicios de prevención**) aborda nuevamente las funciones propias de un SPA, esta vez desde un punto de vista de interpretación técnica de la normativa y divididas en dos grandes grupos:

- El primer grupo engloba las funciones de **asesoramiento y asistencia la empresa para la integración de la prevención en la misma** (es decir, para el diseño, implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales). Se incluyen en este grupo las actividades de los SPA dirigidas a:
  a) Promover la integración de la prevención.
  b) Apoyar la integración de la prevención en el sistema general de gestión.
  c) Asegurar un adecuado intercambio de información entre el SPA y la empresa, y atender las consultas formuladas por esta.
  d) Valorar la integración de la prevención.
  e) Asesorar al titular de la empresa en relación con la consulta a los trabajadores y trabajadoras.
- El segundo grupo engloba las **actividades especializadas** cuya gestión y ejecución corresponde esencialmente al SPA:
  a) La evaluación de los riesgos.
  b) La (propuesta de) planificación de la actividad preventiva.
  c) La información y formación.
  d) La vigilancia de la salud.
- Adicionalmente, en la Guía también se trata del papel del SPA en relación con determinadas cuestiones específicas, como son:
  a) La elaboración de los conciertos de la actividad preventiva.
  b) La elaboración de la documentación preventiva.

A continuación, la GT-SPA comienza a desgranar en su **capítulo 4** los **criterios de calidad** que deben regir cada una de las actividades anteriores. Con respecto al **papel asesor de los SPA** en materia preventiva, se incide especialmente en que la labor de estas entidades no puede limitarse a realizar una evaluación de riesgos y una propuesta de planificación de la actividad preventiva y entregarla a la empresa, que puede adoptar esas medidas propuestas o no. En este caso estaríamos ante un cumplimiento meramente formal y no se estaría llevando a cabo una verdadera labor de prevención, ya que no se modifica ninguna condición que afecte a la seguridad y salud. Por el contrario, los SPA deben realizar una labor de asesoramiento para la integración de la prevención: en la definición del papel preventivo que deben desempeñar las distintas unidades organizativas y en la implantación de un sistema de prevención.

Resulta evidente que la prevención no está integrada mientras la dirección de la empresa considere que la prevención es (solo) responsabilidad del Servicio de prevención. El SPA debe llevar a cabo una labor de **promoción y apoyo para la integración** de la prevención, haciendo entender que todas y cada una de las partes de la empresa deben asumir su responsabilidad en materia preventiva. Una parte importante del apoyo a la integración consiste en que el SPA elabore la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva en estrecho contacto con las unidades afectadas y recabando de las mismas la información necesaria.

Seguidamente, la GT-SPA aborda una serie de aspectos a considerar para llevar a cabo de forma adecuada el intercambio de información necesario entre la empresa y el SPA. Este intercambio debe ser promovido y facilitado por el propio servicio de prevención, de cara a atender las necesidades de asesoramiento que se presenten en cada momento. Asimismo, el SPA debe

indicar la información que le debe ser comunicada, como los accidentes, la adquisición de nuevos equipos, cambios en las condiciones de trabajo, etc., para que pueda asesorarles y porque conllevan la revisión de la evaluación de riesgos o el desarrollo de una investigación.

Otra de las labores de asesoramiento a llevar a cabo por parte del SPA es la valoración de la integración de la prevención. En este sentido la GT-SPA destaca la necesidad de que tal valoración se realice cada vez que se revise la evaluación de riesgos, tras la primera implantación del Plan y cuando se detecte un posible fallo de integración y que para cada fallo de integración se indiquen medidas correctoras concretas en la planificación de la actividad preventiva.

Con respecto a la consulta, el SPA debe asesorar a la dirección de la empresa sobre sus obligaciones en esta materia, colaborar en la realización de estas consultas e indicar a las personas trabajadoras la disponibilidad de su servicio para que le realicen las consultas que consideren, siguiendo el procedimiento determinado.

A continuación, la Guía trata una serie de cuestiones técnicas relativas a la ejecución de las **actividades especializadas** más relevantes: la evaluación de los riesgos, la planificación de la actividad preventiva, la vigilancia de su salud y la información y formación de los trabajadores y trabajadoras. Para cada una de estas actuaciones "clásicas" de la prevención de riesgos laborales establece cuáles son los objetivos que persiguen, el alcance que deben tener, cómo deben desarrollarse y cuándo.

Por ejemplo, con respecto a la evaluación de riesgos, la Guía incide en los siguientes aspectos fundamentales que se deben cumplir:

- Analizar las actividades de cada puesto y el entorno en que se desarrollan, teniendo en cuenta también las actividades ocasionales o irregulares y obtener la máxima información posible de todas ellas.
- Recabar la información de las personas trabajadoras y sus mandos y solicitar su opinión con respecto a los riesgos y las medidas preventivas implantadas.
- Realizar la evaluación siguiendo un procedimiento que se ajuste a lo establecido en el artículo 5 del RSP y en la normativa específica aplicable.
- Tener en cuenta las características de las personas que ocupan el puesto de trabajo.
- Estar siempre en disposición de justificar el procedimiento de evaluación utilizado.
- Asesorar sobre la periodicidad con que debe revisarse la evaluación y revisarla no solo con esta periodicidad sino cuando cambien las condiciones o se tengan indicios de la insuficiencia de las medidas preventivas.

El resto de actuaciones especializadas de prevención se desarrollan de forma similar en la GT-SPA, en general se explica el verdadero espíritu que debe guiar cada actuación preventiva, es decir, los objetivos y el alcance y se especifican una serie de instrucciones para llevarla a cabo de forma adecuada, que suelen aglutinar las obligaciones legales que aplican en cada una, así como una "traducción técnica" y de adaptación a la realidad empresarial de lo que cada obligación implica.

4. GUÍA TÉCNICA DEL INSST SOBRE SIMPLIFICACIÓN DOCUMENTAL

El artículo 16.2 bis de la LPRL establece que "las empresas, en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de las actividades realizadas, podrán realizar el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva **de forma simplificada**, siempre que ello no suponga una reducción del nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores y en los términos que reglamentariamente se determinen".

Esta disposición se desarrolla mediante el artículo 2.4 del RSP que indica 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".

Por último, la Disposición final 1ª del RSP establece que el INSST "elaborará y mantendrá actualizada una **guía orientativa, de carácter no vinculante, para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva (**…)".

Este mandato se incluyó en el Real Decreto 337/2010, que modificó el RSP y varios reglamentos de prevención de riesgos laborales para lograr algunos de los objetivos de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el período 2007-2012. El propósito que perseguía esta modificación y por tanto el objetivo propio de esta Guía técnica sobre simplificación documental (GT-DOC) es **facilitar el cumplimiento de la normativa de prevención a las empresas, en particular para las pequeñas y medianas.**

En línea con este mandato legal, la GT-DOC aborda, en primer lugar (**capítulo 2**), tras una introducción con la base legal, los objetivos y el alcance de la misma, lo relativo al **plan de prevención**, es decir, a la herramienta mediante la que se integra la prevención en el sistema de gestión de la empresa. El hecho de que en las pequeñas empresas la estructura de dicho sistema sea sencilla facilita la elaboración de un modelo básico de Plan que pueda ser adaptado a la situación concreta de cada empresa sin especial dificultad.

Para ello, la GT-DOC presenta un **modelo de Plan** en el que se describe de forma genérica un **sistema de prevención ya implantado**, ya que todas las empresas en funcionamiento deberían tener un sistema de prevención de riesgos laborales en funcionamiento, pero este modelo también se puede utilizar como base para diseñar e implantar un sistema de prevención en una empresa de nueva creación.

El modelo consta de una parte general (en la que se sintetizan los contenidos indicados en el artículo 2 del RSP), adaptable sin dificultad a las particularidades de cualquier empresa, que debería ser complementada por cada empresa con dos anexos:

- en el primer anexo se debería incluir un listado de los procedimientos de trabajo que se ha considerado necesario documentar;
- en el segundo anexo deberían describirse las funciones que tienen atribuidas, en materia de prevención, las distintas unidades organizativas de la empresa. Para facilitar la elaboración de este anexo, en el apartado 2.3 la GT-DOC **reseña las funciones preventivas "tipo" de la Dirección de una empresa y de las unidades más usuales en las estructuras organizativas**. Así se describen las funciones que deberían asumir la dirección, los Servicios de Prevención Ajenos, las funciones comunes a los responsables de cualquier unidad y las funciones específicas para actuaciones de recursos humanos, adquisición de equipos, mantenimiento y revisión de equipos y contratación y prestación de servicios.

El modelo de Plan presentado en la GT-DOC debe adaptarse a las características concretas de cada empresa y para facilitar su comprensión, cada apartado del que se compone el Plan de prevención se presenta en un texto con un recuadro y va acompañado de una serie de observaciones en las que se indican aclaraciones y ejemplos del contenido que se debería indicar en cada Plan.

En segundo lugar, en su **capítulo 3**, la GT-DOC trata conjuntamente lo relativo a la **evaluación de los riesgos y la planificación de la actividad preventiva**. Se diferencia entre la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva para cada puesto de trabajo (o puestos similares) y las relacionadas con los elementos comunes que pueden afectar a toda la empresa o parte de la misma (locales e instalaciones generales). También hay un epígrafe dedicado a la evaluación de las posibles situaciones de emergencia en el que se dan unas indicaciones breves para la realización e implantación de un plan de emergencia en pequeñas empresas.

En esencia, el informe de la evaluación de un puesto de trabajo debe especificar **a la persona que la ha realizado**, **cuándo** (la fecha), **qué, cómo y por qué** se ha realizado y los **resultados y conclusiones** en los que se fundamentará la planificación. La Guía comienza explicando los motivos por los que se debe realizar una evaluación de riesgos: inicial, periódica, de verificación u ocasional y a continuación hace una serie de recomendaciones relativas al procedimiento de evaluación y a los datos más importantes que deben incluirse en la documentación o informe de evaluación de riesgos: estimación de la magnitud de los riesgos, resultados de las mediciones, en su caso, orden de prioridad para las medidas propuestas, etc.

Asimismo, se realizan unas recomendaciones de cara a la planificación de actividad preventiva de cada puesto de trabajo o puestos similares, diferenciando entre aquellas medidas destinadas a la eliminación de riesgos y las que tienen como objetivo el control de los mismos, que requerirán una reevaluación periódica. La GT-DOC ofrece dos tablas tipo en las que se ejemplifican los contenidos que debe incorporar la documentación de la planificación de la actividad preventiva, entre los que necesariamente se debe indicar la persona responsable de la implantación de cada medida, el plazo de ejecución y la inversión necesaria estimada.

Con respecto a la evaluación de riesgos y planificación de la actividad preventiva de los riesgos relacionados con los **locales e instalaciones**, que serán comunes a todos los puestos de trabajo de la empresa, la Guía comienza señalando que: la evaluación de los locales e instalaciones de servicio o protección consiste, esencialmente, en la comprobación del **cumplimiento de los requisitos reglamentarios**. Estos requisitos normalmente se especifican en la normativa de seguridad industrial, que es abundante y específica, por lo que se recomienda la visita de la

sección de normativa de la web del INSST para obtener una recopilación de la que es aplicable en cada caso.

Si la evaluación muestra la necesidad de adoptar **medidas correctoras**, estas deberán ser objeto de planificación y seguimiento. La GT-DOC también aporta una tabla tipo con la información que de forma habitual se debe recoger para su seguimiento y control.

Por último, la Guía contiene un anexo con unos criterios para la simplificación de la documentación en los que se incluyen indicaciones para evitar la información repetitiva o superflua, para evitar las justificaciones técnicas innecesarias, recurriendo a la directa apreciación profesional, así como las conclusiones poco operativas.

Para finalizar, y dada la estrecha relación que presenta con los objetivos de la GT-DOC y los de la GT-INT, es interesante mencionar el servicio público **"Prevencion10.es"**, que consiste en una herramienta que ayuda a gestionar la prevención, destinada a las empresas de hasta veinticinco trabajadores, en las que el titular pueda asumir personalmente la prevención, así como a los trabajadores autónomos sin empleados a su cargo.

Este servicio gratuito en línea es titularidad de la Seguridad Social, que cada año viene encargando su gestión al INSST, y tiene como **objetivos** fundamentales los siguientes:

a) Facilitar que la persona que emplea o que trabaja por su cuenta tenga un instrumento público que le permita un mejor cumplimiento de sus obligaciones en materia de información.

b) Ayudar a las pequeñas empresas y a los trabajadores autónomos al mejor cumplimiento de sus obligaciones en el ámbito de la prevención, reduciendo sus costes y simplificando su forma de cumplimiento.

c) Facilitar a las empresas que lo requieran la asunción de la actividad preventiva en los casos permitidos por la ley o, en su caso, la presencia de trabajadores designados.

Prevencion10.es está constituido por cuatro funcionalidades principales:

- **evalua-t®:** Permite la realización de la evaluación riesgos, la planificación preventiva y la obtención del plan de prevención de riesgos laborales.
- **autopreven-t®:** Proporciona información sobre riesgos laborales y facilita la coordinación de actividades empresariales a quienes trabajen por cuenta propia y no tengan personal a su cargo.
- **instruye-t®:** Curso *on-line* de 30 horas con el que obtener la capacitación para el desempeño de las funciones de nivel básico en prevención de riesgos laborales.
- **STOP Riesgos Laborales:** Línea telefónica de atención al público.

La documentación que se genera cuando se utiliza la funcionalidad **evalua-t®** coincide con el documento de extensión reducida y fácil comprensión al que se refiere el artículo 2.4. del RSP.