

LUIS GONZÁLEZ ESCANDÓN

Ingeniero Industrial.

Director Regional de Seguridad e Higiene en ASEPEYO.

*Profesor en el Master de Prevención de Riesgos Laborales del
CEF.*

Extracto:

CON la aprobación de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, y su desarrollo posterior en el Real Decreto 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención, se produce un cambio importante en la práctica preventiva que afecta tanto a las empresas como a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

En este trabajo se analiza cómo repercutirá la nueva situación que plantean estas novedosas normas principalmente en la futura actuación preventiva de las Mutuas.

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Claves para la adaptación de las empresas.

Disposición adicional tercera. Mantenimiento de la actividad preventiva (R.D. 39/1997).
Disposición adicional segunda. Integración en los servicios de prevención (R.D. 39/1997).
Disposición adicional quinta. Convalidación de funciones (R.D. 39/1997).
- III. Problemática que se plantea a las Mutuas.

Artículo 2. Concepto y caracteres de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social (R.D. 1993/1995).
Artículo 13. Servicios preventivos de las Mutuas (R.D. 1993/1995).
- IV. Actuación preventiva de las Mutuas como entidades colaboradoras.

Artículo 32. Actuación preventiva de las Mutuas de AATT y EEPP (Ley 31/1995).
- V. Experiencia reciente de las Mutuas como servicios de prevención.

Disposición transitoria segunda. Acreditación de las Mutuas de AATT y EEPP (R.D. 39/1997).
- VI. Actuación preventiva de las Mutuas como entidades especializadas o servicios de prevención ajenos.

Disposición adicional decimotercera. Fondo de Prevención y Rehabilitación (Ley 31/1995).
Artículo 32. Actuación preventiva de las Mutuas de AATT y EEPP (Ley 31/1995).
Artículo 22. Actuación de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social como servicios de prevención (R.D. 39/1997).
- VII. Colaboración de las Mutuas con las empresas.

I. INTRODUCCIÓN

Transcurrido algo más de un año desde la aprobación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, 31/1995, que entró en vigor el 10 de febrero de 1996, se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, Real Decreto 39/1997, que desarrolla parcialmente dicha ley y entró en vigor el 1 de abril de 1997. Si importantes son las novedades que incorporan ambas normas a nuestro ordenamiento laboral no son menores las sombras que ambas normas arrojan sobre el futuro papel de las Mutuas de AATT y EEPP, de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, en este nuevo ordenamiento.

Alguno de los aspectos más destacados de ambas normas es que rompen con el carácter restrictivo que tenía la salud laboral, bien protegido, como ausencia de patologías específicas, es decir, de las lesiones que resultan de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales que produce el trabajo con ciertos agentes en determinadas actividades laborales, incorporando el concepto más genérico de daño derivado del trabajo. Este concepto incluye cualquier enfermedad o patología producida con motivo u ocasión del trabajo, patologías inespecíficas.

Con este alcance más amplio se establece la vigilancia de la salud laboral que permanece a cargo del empresario, pues ya lo estaba, independientemente del tamaño de la empresa, en lo referente al riesgo de enfermedad profesional, en virtud del artículo 196, dos, de la Ley General de la Seguridad Social, pero se amplía a las patologías inespecíficas. Con este mismo alcance se estable-

ce también la obligación preventiva empresarial. La eficacia de estas normas para lograr una población laboral más sana se encuentra condicionada al avance en la concreción de dichas patologías inespecíficas, en su conocimiento y en su prevención. La conexión del Sistema Nacional de Salud, a través de las Áreas de Salud, con las actividades preventivas de las empresas, hasta ahora inexistente, debería contribuir en un futuro a lograr dicho objetivo.

Otra característica importante del nuevo ordenamiento preventivo es el establecimiento de una nueva forma de hacer la prevención basada fundamentalmente en tres tipos de actividades:

1. La evaluación de los factores de riesgo derivados del trabajo,
2. La definición y aplicación de las acciones preventivas que reducen o eliminan los riesgos, y
3. La vigilancia de la salud en relación con dichos riesgos.

Sobre esta nueva forma de hacer prevención se establecen una serie de requisitos sobre los profesionales actuantes y sobre las empresas prestadoras de servicios que recarga de cauteles y garantías el trabajo preventivo, haciendo virtualmente inservible toda práctica preventiva anterior.

Ante este nuevo ordenamiento preventivo es obligado sopesar qué nuevos recursos son necesarios o qué nueva orientación debe darse a los recursos que ya destinaban las empresas, la Seguridad Social a través de las Mutuas de AATT y EEPP y el propio Estado a la prevención de las patologías específicas para operar eficazmente en el nuevo marco preventivo.

II. CLAVES PARA LA ADAPTACIÓN DE LAS EMPRESAS

Así, respecto a los recursos que ya venían destinando las empresas a la prevención de las patologías específicas, es decir, de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, mediante el modelo de actuación preventiva tradicional basado en criterios monodisciplinarios, no necesariamente convergentes, mantenidos por el Servicio Médico y por Seguridad e Higiene, aunque el Reglamento de los Servicios de Prevención ampara su continuidad mediante la disposición transitoria tercera, lo más lógico es que reorienten su actuación hacia la nueva metodología preventiva.

DISPOSICIÓN ADICIONAL TERCERA. Mantenimiento de la actividad preventiva (R.D. 39/1997)

1. La aplicación del presente Real Decreto no afectará a la continuación de la actividad sanitaria que se ha venido desarrollando en las empresas al amparo de las normas reguladoras de los servicios médicos de empresa que se derogan y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo, aunque dichas empresas no constituyan servicios de prevención.
2. Tampoco la aplicación del presente Real Decreto al mantenimiento de la actividad preventiva desarrollada por los servicios de seguridad e higiene en el trabajo existentes en las empresas en la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aun cuando no concurren las circunstancias previstas en el artículo 14 del mismo.

Para ello, sólo necesitan una pequeña adecuación de sus funciones y capacidades que el mismo Reglamento ha previsto en la disposición adicional segunda, mediante la integración de los servicios médicos de empresa en los servicios de prevención, y en la disposición adicional quinta, mediante la convalidación de funciones.

DISPOSICIÓN ADICIONAL SEGUNDA. Integración en los servicios de prevención (R.D. 39/1997)

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo d) de la disposición derogatoria única de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, el personal perteneciente a los servicios médicos de empresa en la fecha de entrada en vigor de dicha Ley se integrará en los servicios de prevención de las correspondientes empresas, cuando éstos se constituyan, sin perjuicio de que continúen efectuando aquellas funciones que tuvieran atribuidas, distintas de las propias del servicio de prevención.

DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA. Convalidación de funciones (R.D. 39/1997)

Quienes en la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales vinieran realizando las funciones señaladas en los artículos 36 y 37 de esta norma y no cuenten con la formación mínima prevista en dichos preceptos, podrán continuar desempeñando tales funciones en la empresa o entidad en que la viniesen desarrollando, ...

No obstante, la prevención de ciertas patologías inespecíficas, como la depresión y la fatiga física, precisan el concurso de otros profesionales, ergónomos y psicólogos, o de la readaptación de los antiguos profesionales mediante formación acreditada en dichas materias, de acuerdo con los programas que se especifican en el citado Reglamento de los Servicios de Prevención.

De esta manera las empresas que ya cuenten con recursos humanos dedicados a la prevención podrán adaptarse con un pequeño esfuerzo a la nueva situación. Caso aparte es el de empresas comprendidas en el tramo de 250 a 1.000 trabajadores y que no disponen en su nómina de ningún profesional que viniera realizando las funciones correspondientes a las funciones de nivel superior, para ellas el esfuerzo es mayor.

III. PROBLEMÁTICA QUE SE PLANTEA A LAS MUTUAS

En cuanto a los recursos que la Seguridad Social venía aplicando a la prevención, de acuerdo con el artículo 68.2 c) de la Ley General de la Seguridad Social, a través de los programas de actuación de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social, existen bastantes dudas en cuanto a la posibilidad de reorientar dichos recursos, algo más del 4 por 100 de las cuotas de AATT y EEPP, a la nueva acción preventiva definida en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a pesar de la aparente viabilidad que para ello proporciona dicha Ley, el Reglamento que la desarrolla y el Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social, Real Decreto 1993/1995.

Las dificultades no surgen sólo de un posible reparto inadecuado de costes que procediendo de cuotas para la cobertura de patologías específicas se apliquen a la prevención de patologías que quedan fuera de las contingencias aseguradas, sino también del exceso de formalidades que la ley

establece para operar en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Estas formalidades impiden una reorientación sencilla del trabajo preventivo que venían realizando las Mutuas de AATT y EEPP hacia el modelo actual, no basta, como ocurre con las empresas, con la simple readaptación y formación de los profesionales de las Mutuas. Si bien la ley, como se examinará a continuación, no cierra en absoluto dicha transformación, tampoco la propicia claramente. Quedan, pues, todas las opciones abiertas hasta el desarrollo definitivo de esta cuestión en otra norma que ya se está preparando.

Tampoco debe ignorarse el efecto que sobre la libre concurrencia de otros servicios de prevención privados, algunos ya existentes, plantea la actuación preventiva de las Mutuas en este nuevo ordenamiento, dada su naturaleza jurídica y económica que se desprende de su doble condición de entidades colaboradoras y de asociaciones de empresarios, como se expresa con suficiente claridad en el artículo 2 del Reglamento de Colaboración.

ARTÍCULO 2. Concepto y caracteres de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social (R.D. 1993/1995)

Se considerarán Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social las asociaciones de empresarios que, debidamente autorizados por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con tal denominación, se constituyan con el objeto de colaborar, bajo la dirección y tutela de dicho Ministerio, en la gestión de las contingencias de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales del personal a su servicio, sin ánimo de lucro, con sujeción a las normas del presente Reglamento y con la responsabilidad mancomunada de sus miembros.

De manera que tan anómalo puede resultar el carácter privado de la actuación preventiva de las Mutuas en este nuevo marco como el carácter público de dicha actuación. El artículo 13 de este mismo Reglamento de Colaboración faculta a las Mutuas a establecer instalaciones y servicios de prevención; ya se reconocía esta facultad en los dos Reglamentos anteriores de los años 1967 y 1976.

ARTÍCULO 13. Servicios preventivos de las Mutuas (R.D. 1993/1995)

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán establecer instalaciones y servicios para la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, previa autorización del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y de conformidad con el régimen jurídico, económico y de funcionamiento que determinen las disposiciones específicas en la materia.

Se espera que estas disposiciones específicas prontas a aparecer resuelvan las dudas y los problemas expuestos. De cualquier modo, el propio dinamismo de estas entidades, acabamos de citar que son asociaciones de empresarios, y el interés de las propias empresas que se centra en las obligaciones legales inmediatas y más perentorias, así como la filosofía de gestión integral que ha animado siempre la actuación de las Mutuas, son factores que fuerzan de manera unívoca la presencia de las Mutuas en el nuevo marco preventivo como entidades prestadoras de servicios de prevención y se plantea como una cuestión de supervivencia.

IV. ACTUACIÓN PREVENTIVA DE LAS MUTUAS COMO ENTIDADES COLABORADORAS

Como se indicó anteriormente, la ley ha tratado la actuación preventiva de las Mutuas con exquisito cuidado de manera que permite cualquier resolución en un sentido u otro. Así, el artículo 32 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales admite que las Mutuas como entidades colaboradoras puedan desarrollar las funciones correspondientes a los servicios de prevención sin llegar a constituirse en servicios de prevención.

ARTÍCULO 32. Actuación preventiva de las Mutuas de AATT y EEPP (Ley 31/1995)

Las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social podrán desarrollar para las empresas a ellas asociadas las funciones correspondientes a los Servicios de Prevención, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 5 del artículo 31.

En el apartado 5 del artículo 31 de esta ley se exige para poder actuar como servicio de prevención la previa acreditación por la Administración Laboral, conforme a los requisitos que luego ha desarrollado el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Las funciones correspondientes a los servicios de prevención se detallan en el apartado 3 de este mismo artículo 31 y son, además del asesoramiento y apoyo que precise la empresa en función de sus riesgos, las siguientes:

- a) El diseño, aplicación y coordinación de los planes y programas de actuación preventiva.
- b) La evaluación de los factores de riesgo que puedan afectar a la seguridad y la salud de los trabajadores en los términos previstos en el artículo 16 de esta ley.
- c) La determinación de las prioridades en la adopción de las medidas preventivas adecuadas y la vigilancia de su eficacia.
- d) La información y formación de los trabajadores.
- e) La prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia.
- f) La vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo.

Como puede comprobarse, la secuencia de funciones *b) → a) → f)*, que contiene la esencia del nuevo planteamiento preventivo, se hace privativo de los servicios de prevención, con algunas excepciones que contempla el Reglamento de los Servicios de Prevención, y de las Mutuas que en virtud del ya citado artículo 32 de la ley pueden desarrollar estas funciones sin más requisito que el sometimiento a la Administración Laboral de la acreditación.

La propia Ley 31/1995 establecía en su disposición transitoria segunda que hasta «En tanto se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales, se entiende que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social cumplen el requisito previsto en el artículo 31.5 de la presente ley **(de acreditación)**».

V. EXPERIENCIA RECIENTE DE LAS MUTUAS COMO SERVICIOS DE PREVENCIÓN

Haciendo uso de esta facultad, durante el período que va desde la entrada en vigor de la Ley 31/1995, en 10 de febrero de 1996, hasta la entrada en vigor del Real Decreto 39/1997, en 1 de abril de 1997, las Mutuas han estado desarrollando las funciones correspondientes a los servicios de prevención con el siguiente balance estimado:

FUNCIONES CORRESPONDIENTES A LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN	SOLICITADAS TOTAL	REALIZADAS SOLICITADAS
Evaluaciones de riesgos	15%	20%
Planes de emergencia	5%	10%
Formación a trabajadores designados y delegados de prevención	10%	100%
Vigilancia de la salud	30%	100%

Estas acciones se han realizado con cargo a cuotas de AATT y EEPP, es decir, «gratuitamente» para las empresas. Con los presupuestos que actualmente destinan las Mutuas a la prevención no hubieran podido atender toda la demanda y menos aún toda la acción preventiva potencial.

En la misma línea de actuaciones, como entidades colaboradoras, podría interpretarse la disposición transitoria segunda del Reglamento de Servicios de Prevención que establece las condiciones para la acreditación de las Mutuas.

**DISPOSICIÓN TRANSITORIA SEGUNDA. Acreditación de las Mutuas de AATT y EEPP
(R.D. 39/1997)**

A las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que al amparo de la autorización contenida en la disposición transitoria segunda de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales desarrollen las funciones correspondientes a los servicios de prevención en relación con sus empresas asociadas será de aplicación lo establecido en los artículos 23 a 27 de esta norma en materia de acreditación y requisitos.

Todos estos artículos se refieren al requisito de acreditación. Previsiblemente la próxima Orden Ministerial que regulará la actuación preventiva de las Mutuas fijará bajo qué condiciones y qué funciones de las correspondientes a los servicios de prevención podrán desarrollar las Mutuas con cargo a cuotas de AATT y EEPP, suponiendo que cumplan el requisito de acreditación.

VI. ACTUACIÓN PREVENTIVA DE LAS MUTUAS COMO ENTIDADES ESPECIALIZADAS O SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS

Por el contrario, a la luz de la ley también puede plantearse una opción radicalmente diferente, como es que las Mutuas deseen constituirse en servicios de prevención, actividad privada. Necesitarían para ello un cambio en su condición o naturaleza jurídica de entidad colaboradora a entidad especializada con ánimo de lucro. Suponiendo que esta dificultad no sea insuperable, aún quedan otras dificultades como la nula capacidad financiera de las Mutuas para arrancar una actividad que necesita recursos humanos y materiales importantes. Si bien una interpretación de la disposición adicional decimotercera de la Ley 31/1995 parece resolver este escollo mediante una dotación extraordinaria de recursos.

DISPOSICIÓN ADICIONAL DECIMOTERCERA. Fondo de Prevención y Rehabilitación (Ley 31/1995)

Los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación procedentes del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social a que se refiere el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social se destinarán en la cuantía que se determine reglamentariamente, a las actividades que puedan desarrollar como Servicios de Prevención las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de esta Ley.

El artículo 32 de esta ley tiene un segundo párrafo. El primero ya ha sido comentado anteriormente, que se refiere a la forma en que empresas y trabajadores participarán en la gestión de la Mutua a través de la Comisión de Control y Seguimiento.

ARTÍCULO 32. Actuación preventiva de las Mutuas de AATT y EEPP (Ley 31/1995)

Los representantes de los empresarios y de los trabajadores tendrán derecho a participar en el control y seguimiento de la gestión desarrollada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social en las funciones a que se refiere el párrafo anterior conforme a lo previsto en el artículo 39, cinco, de la Ley 42/1994, de 30 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y de orden social.

La opción de Mutuas como servicios de prevención se desarrolla en el artículo 22 del Reglamento de los Servicios de Prevención en el siguiente sentido:

ARTÍCULO 22. Actuación de las Mutuas de AATT y EEPP de la Seguridad Social como servicios de prevención (R.D. 39/1997)

La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas Entidades.

Las condiciones aplicables a los servicios de prevención ajenos están desarrolladas por el citado Reglamento en sus artículos 16 a 21. Tales condiciones se refieren a la consulta previa al concierto, a los representantes de los trabajadores, a los requisitos generales, a los recursos necesarios, a las funciones, al concierto y a los servicios mancomunados. Prácticamente las mismas condiciones que el resto de servicios de prevención.

Como se planteaba en un principio, la posibilidad de reorientación de los recursos que actualmente destina la Seguridad Social a través de los presupuestos de prevención de las Mutuas está pendiente de una regulación posterior, porque la Ley 31/1995 admite interpretaciones tan dispares como las que se han puesto aquí de manifiesto. Posiblemente, el buen criterio y la coherencia jurídica, económica y social con que hay que abordar este asunto sitúe la actuación preventiva de las Mutuas en algún punto intermedio entre tan distantes opciones, pues parece difícil admitir que puedan coexistir ambas.

Por último, el propio Estado se ve implicado por la Ley 31/1995 en una doble vertiente. De una parte los profesionales y funcionarios al servicio de las Administraciones deben readaptarse igualmente que los de las empresas privadas y este coste no es excesivo, como no lo es tampoco la adaptación al nuevo ordenamiento preventivo de las diferentes instituciones, algunas de nueva creación. Sí puede representar un mayor esfuerzo para las Administraciones el cumplir ellas con las nuevas obligaciones preventivas, en virtud de que tradicionalmente hayan estado menos obligadas.

VII. COLABORACIÓN DE LAS MUTUAS CON LAS EMPRESAS

¿Qué piensa el empresario de todo esto? Él genera trabajo con ánimo de lucro, de este trabajo se derivan los daños ya referidos, por lo que se le considera deudor de prevención. Pero sabe que un porcentaje de las cotizaciones sociales las destinamos las Mutuas a atender el coste de las actividades de prevención, de las que supuestamente se beneficia. Por otro lado, es consciente de que debe atender nuevas obligaciones, el coste de las actividades preventivas y el coste de las medidas derivadas de dichas actividades. Podría incluso resarcirse de estos costes si como es de esperar disminuyen los daños que pueden sufrir sus trabajadores, para ello el nuevo modelo preventivo debe demostrar su eficacia frente al modelo anterior, tradicional.

Las empresas miran hacia la Mutua con la esperanza de que ésta les va a seguir ayudando en el nuevo marco preventivo, de no ser así pensarán que les están haciendo pagar dos veces la prevención, una por cuotas y otra por concierto.

La Mutua, por su parte, desea ayudar a sus empresas asociadas y destinar parte de las cuotas a colaborar con ellas en sus nuevas obligaciones, sin desatender aquellas actividades preventivas, denominadas tradicionales que a las Mutuas les interesan mantener porque mejoran sus prestaciones y su gestión. El balance de la gestión de las Mutuas arroja todos los años un saldo favorable. Sin embargo, las posibilidades de colaboración con las empresas a ellas asociadas, a partir de 1 de abril de 1997, fecha de entrada en vigor del Reglamento de los Servicios de Prevención, están limitadas y pendientes de una mayor clarificación.