



MINISTERIO
DE LA PRESIDENCIA

DIRECCIÓN GENERAL
DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE
RELACIONES LABORALES

MEMORIA 2008

INFORME-RESUMEN SOBRE RECURSOS Y ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO DURANTE EL AÑO 2008 EN MATERIA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

DIRECCIÓN GENERAL DE LA FUNCIÓN PÚBLICA
SUBDIRECCIÓN GENERAL DE RELACIONES LABORALES
ÁREA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

1.- INTRODUCCIÓN.

El presente informe ha sido elaborado por la Dirección General de la Función Pública, en cumplimiento de su función de coordinación de la prevención de riesgos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado, según establece el artículo 9 del Real Decreto 1488/1998, de 10 de julio, que exige a todos los Departamentos y Organismos afectados la remisión de información periódica sobre la situación en esta materia.

La información relativa a la Prevención de los Riesgos Laborales, es suministrada por los distintos Departamentos y Organismos de la AGE a la Dirección General de la Función Pública a través de un conjunto de fichas, conocido como "PrevMAP-2", que constituye la base del sistema de información en esta materia. En el Anexo Nº 1 se reproduce dicho sistema de fichas de información, revisado y actualizado para el periodo 2008.

Por otra parte, y por lo que se refiere a los datos sobre el personal que trabaja en este ámbito, para confeccionar esta memoria-resumen se han utilizado, también, datos procedentes del registro central de personal, pues son los que reflejan la situación oficial al respecto.

Por lo que se refiere a las fichas del sistema PrevMAP-2, al inicio del año 2008 fueron remitidas a todos los Departamentos y Organismos que en ese momento constituían el ámbito de aplicación del Real Decreto 1488/1998; si bien, las respuestas no se producen siempre de forma individualizada en función de la organización preventiva de los mismos. Es el caso, por ejemplo, del Ministerio de Defensa, que centraliza los datos conjuntos de todos sus Organismos dependientes.

Es también el caso de una serie de organismos como los siguientes, cuyos datos están integrados en los departamentos correspondientes:

- El Instituto para la Reestructuración de la Minería del Carbón y Desarrollo Alternativo de las Comarcas Mineras que, al estar ubicado en el edificio del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, se encuentra cubierto por los servicios centrales del Departamento.
- La Organización Nacional de Transplantes, que cuenta con los recursos del Instituto de Salud Carlos III, en cuya sede está ubicada.
- La Gerencia de Infraestructuras y Equipamiento de Seguridad del Estado, cuyos datos están incluidos en la información proporcionada por el área de prevención del Ministerio del Interior.
- La Entidad Estatal de Seguros Agrarios (ENESA), cuya información es suministrada por el Ministerio de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- La Agencia Estatal de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios, incluida durante 2008 en el Departamento de Administraciones Públicas.
- La Agencia Estatal de Meteorología, incluida en el Departamento de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino.
- El Centro Nacional de Información Geográfica, incluido en el Ministerio de Fomento.

Durante el año al que se refiere la presente Memoria se han producido, por otra parte, diversas modificaciones en la estructura y organización de la AGE, que dificultan una comparación directa de los datos de este año con el inmediatamente anterior. Entre ellos, la modificación del número y estructura de los Departamentos ministeriales producido a raíz del cambio de legislatura en la primavera de 2008. Así, junto a la fusión de algunos Ministerios (el Ministerio de Agricultura y el de Medio Ambiente se refunden en el de Medio Ambiente, Medio Rural y Marino), aparecen dos Departamentos nuevos como son el del Ciencia e Innovación (cuya creación afecta, fundamentalmente, al antiguo Ministerio de Educación y Ciencia) y el de Igualdad (que, en este caso, asumen algunas competencias del antiguo Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales).

Aunque el efecto de estas remodelaciones en la estructura preventiva no ha comenzado a reflejarse prácticamente hasta el final del año, ello no hace sino complicar la

interpretación de una información ya de por sí compleja, dado que pretende reflejar la situación de un conjunto de organismos tremendamente heterogéneo, no ya sólo respecto a su tamaño y dedicación, sino también respecto a sus opciones organizativas y los recursos de que disponen en esta materia.

La integración de toda esta información en el "Sistema Integrado de Gestión de Personal", (SIGP), facilitará enormemente la recopilación y tratamiento de toda esta información y podrá mejorar su precisión. Pero el desarrollo de este sistema, aunque ha avanzado durante el año 2008, sigue estando aún en una fase inicial de su desarrollo.

Asumiendo estas dificultades, el informe se estructura básicamente en dos partes: una primera, en la que se realiza un análisis detallado de los recursos destinados por la AGE a la Prevención de los riesgos laborales durante el año 2008, y su comparación con el periodo anterior; y una segunda en la que se analizan las principales actividades realizadas durante ese periodo. Además, se incluye un análisis de la siniestralidad ocurrida en dicho año y un resumen de los "traslados por motivos de salud" comunicados en el periodo.

2.- RECURSOS DEDICADOS A LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

2.1.- RECURSOS HUMANOS PROPIOS:

Atendiendo a las posibilidades que establece la normativa de prevención, básicamente en función del tamaño y del grado de riesgo, los distintos Departamentos y Organismos que configuran la AGE han organizado su sistema de prevención en base a las dos figuras que dicha normativa prefigura:

- Los **SERVICIOS DE PREVENCIÓN**.
- Los **EMPLEADOS PÚBLICOS DESIGNADOS** para funciones de prevención (EPD,s).

El resumen general de los efectivos disponibles al concluir el año 2008 se recoge el siguiente cuadro:

DOTACIÓN DE EFECTIVOS A 31-12-2008			
SERVICIOS DE PREVENCIÓN		E.P.D,s	TOTAL
FUNCIONARIOS	LABORALES		
598	61	342	1.001

El total de personal destinado por la AGE, por tanto, durante el año 2008 a funciones de prevención de riesgos laborales, ascendió a 1.001 puestos "dotados"; lo que supone un incremento respecto al año anterior de 132 plazas (44 de personal funcionario de los servicios de prevención y 88 de EPD,s). Hay que decir inmediatamente, no obstante, que no todas estas plazas son incrementos netos de dotaciones respecto al año anterior, sino que resultan en parte de una contabilización más precisa y de la inclusión de algunos Organismos de cuya información no se dispuso durante el año anterior.

2.1.1.- PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL FUNCIONARIO EN SERVICIOS DE PREVENCIÓN.

A) Análisis por departamentos:

En el Anexo nº 2 se muestra la distribución de los puestos de trabajo de personal funcionario existentes en los Servicios de Prevención, agrupados por Departamentos, incluyendo tanto servicios Propios como Mancomunados por tener la misma consideración a efectos legales. Más adelante, no obstante, se dedica un apartado específico a estos últimos, dadas las previsiones que apuntan hacia una potenciación de los mismos.

El número y peso relativo de estos dos tipos de servicios se resume en el siguiente cuadro:

SERVICIOS DE PREVENCIÓN		TOTAL	
PROPIOS	MANCOMUNADOS	Nº SERVICIOS	PLAZAS
134	27	161	598

Más de la mitad del total de Servicios Propios se encuentran agrupados en sólo tres Departamentos: Defensa (40 Servicios de Prevención, con una reducción de 2 respecto al año anterior, debido a la reestructuración de los hospitales militares); Fomento (19, en su mayoría en las Demarcaciones de Carreteras); y Administraciones Públicas (10, en su mayoría en las Delegaciones del Gobierno de las CCAA pluriprovinciales).

El incremento en el número total de los Servicios de Prevención obedece, como se ha indicado antes, no tanto a la creación de nuevos Servicios –sólo se crean dos nuevos servicios, a caballo entre los años 2008 y 2009, que son los que corresponden a los nuevos Departamentos de Ciencia e Innovación e Igualdad-, sino a la inclusión de determinados Organismos que en el periodo anterior no aportaron información.

Por lo que se refiere a los Servicios Mancomunados, no se ha producido ninguna variación ni en su número ni en su distribución: pertenecen en su mayoría al Ministerio de Trabajo e Inmigración, y más concretamente están ubicados en los distintos Organismos de la Seguridad Social.

Una distribución parecida, obviamente, aunque no en el mismo orden, como se puede apreciar en el Anexo nº 2, la encontramos en cuanto al número de dotaciones de puestos de trabajo, en este caso encabezada por el Ministerio de Trabajo e Inmigración, (con 150 puestos de trabajo), seguido del de Defensa (con 138) y a mayor distancia, por los Ministerios de Administraciones Públicas (con 68 plazas) y del Interior (con 54 plazas y un incremento de 15 plazas respecto al año anterior, que corresponden en su mayoría a los Centros Penitenciarios).

Más allá del volumen y la distribución de las plazas de personal funcionario, una observación importante que cabe efectuar sobre los datos de dicho anexo tiene que ver con el elevado número de vacantes existentes: 195 plazas vacantes, sobre un total de 598 dotaciones; lo que supone prácticamente una tercera parte del total.

Este elevado número de vacantes es especialmente significativo en dos Departamentos: el Ministerio de Defensa, ya que presenta 96 plazas vacantes sobre las 138 que constituyen su dotación; lo que supone casi el 70% del total. Y el Ministerio del Interior, con prácticamente el 50% de vacantes (26 vacantes sobre 54 plazas dotadas).

En contrapartida, en Ministerios como el de Trabajo e Inmigración, o en otros de tamaño medio en cuanto al número de plazas de prevención, como Fomento, Industria, Justicia, Presidencia o Sanidad y Consumo, o no existen vacantes, o este porcentaje apenas llega al 10%

En todos los casos, obviamente, estamos hablando de plazas dotadas hasta el momento, sin prejuzgar la posible necesidad de que en algún Departamento u Organismo fuera deseable incrementar dicha dotación.

En cuanto a las características, en particular el nivel atribuido a estas plazas, cabe señalar que, coherentemente con los criterios de clasificación establecidos por la CECIR, predominan los niveles 26 (aproximadamente una tercera parte del total), que ocupan técnicos superiores, grupos A o B; los niveles 22 (con algo menos del 20% del total), que ocupan habitualmente los especialistas de nivel intermedio; y los niveles 18 (un 16% del total), como nivel más característico para las funciones de nivel básico.

B) Análisis por provincias:

La distribución de efectivos de personal funcionario en Servicios de Prevención por provincias puede verse en el Anexo nº 3.

C) Servicios Mancomunados.

Como se ha indicado al inicio de este epígrafe, los Servicios Mancomunados constituyen un subgrupo característico dentro de los Servicios de Prevención Propios, según establece la normativa. Cuantitativamente representan poco más de la sexta parte del total de los Servicios en la actualidad, si bien se prevé que en ámbitos sectoriales y/o provinciales puedan desarrollarse como posible fórmula de agrupamiento y mejora de los recursos actualmente disponibles.

Su distribución actual, que prácticamente queda restringida a los dos Organismos de mayor volumen de la Seguridad Social, como son el Instituto Nacional de la Seguridad Social (INSS), y la Tesorería General de la Seguridad Social (TGSS), se puede apreciar en el Anexo nº 4. En dicho anexo se indica el titular de cada uno de dichos servicios, con indicación de su dotación, así como los Organismos que los componen.

2.1.2.- PUESTOS DE TRABAJO DE PERSONAL LABORAL.

En el Anexo nº 5 se recoge la distribución del personal laboral total que trabaja en Servicios de Prevención, por Departamentos y Provincias.

Es de resaltar, de nuevo, que el grueso de este personal se concentra en el Ministerio de Trabajo e Inmigración, en particular en los dos Organismos INSS y TGSS ya señalados, con 46 plazas de las 61 existentes en total.

En su conjunto, este personal permanece estable, sin haberse producido ninguna modificación en su dotación durante 2008.

2.1.3.- EMPLEADOS PUBLICOS DESIGNADOS PARA FUNCIONES DE PREVENCIÓN (EPD,s).

Según se puede apreciar en el Anexo nº 6.a, el total de puestos de trabajo de personal funcionario clasificados como "Empleados Públicos Designados" (EPD), para funciones de prevención de riesgos laborales en la AGE, a 1 de enero de 2009, era de 342, con un importante incremento de casi 90 plazas sobre el año anterior. Este incremento se produce en dos Unidades en concreto, como son el INE (con 54 nombramientos de EPD,s durante 2008) y el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (con 42 nuevas plazas, mayoritariamente ubicadas en las Jefaturas Provinciales de Inspección de Telecomunicaciones).

Contrariamente a lo que ocurre con los funcionarios de los Servicios de Prevención, en el caso de los EPD,s, prácticamente el 100% de los puestos se encontraban ocupados a esa fecha; lo que por otra parte puede considerarse casi obvio, dado que el mecanismo de designación no requiere ningún tipo de concurso y que el grueso de estas designaciones sólo requieren un nivel de formación básico.

En un análisis mínimamente detallado del anexo citado se puede apreciar que sólo nueve Departamentos -los que tienen una estructura provincial más potente-, utilizan la figura del EPD, con las siguientes características:

- De nuevo es el Ministerio de Trabajo e Inmigración el Departamento con mayor número de personal de este tipo (120 EPD,s en total, lo que supone algo más de un tercio del total de los EPD,s de la AGE). Estos empleados se distribuyen en las tres redes provinciales que atiende el Departamento:
 - En primer lugar, los Servicios periféricos de Trabajo (básicamente las Inspecciones de Trabajo y Seguridad Social, existentes en todas las provincias, con 51 EPD,s).
 - En segundo lugar, el Servicio Público de Empleo Estatal (INEM), con 36 EPD,s.
 - En tercer lugar, las Entidades Gestoras de la Seguridad Social (INSS y TGSS), con un total de 33 EPD,s en conjunto, en aquellas provincias en que no han constituido –por no llegar al número de empleados requerido legalmente– los Servicios de Prevención Propios o Mancomunados a que se ha hecho referencia antes.
- Economía y Hacienda es el segundo Departamento por número de EPD,s, con un total de 104, ubicados en las Delegaciones y Gerencias Catastrales, excepto Madrid, y en las Delegaciones provinciales del INE.
- El tercer lugar por número de EPD,s ha pasado a ocuparlo el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio, al haber designado durante 2008 a un total de 42 trabajadores, como arriba se ha indicado.
- Finalmente cabe citar a los Ministerios de: Fomento y Medio Ambiente, Medio Rural y Marino, con 26 y 16 EPD,s respectivamente, ubicados en los servicios periféricos de la Marina Mercante, en el primero de ellos, y en las Demarcaciones y Servicios de Costas, en el segundo. Además, Justicia (con 11 EPD,s en las Gerencias Territoriales y Abogacías del Estado) y Administraciones Públicas (con 8 EPD,s en las Delegaciones del Gobierno de todas las Comunidades uniprovinciales, más Extremadura).

La distribución de efectivos totales de EPD,s por provincias puede consultarse en el Anexo nº 6.b, del que se deduce que existe una media de 6 empleados públicos por cada una de las 52 provincias españolas, con un mínimo de 4 y un máximo de 10.

Por lo que se refiere a los niveles que suelen asignarse a estos puestos, cabe destacar que son los niveles 22 (con 94 casos); 26 (con 67 casos); 16 (con 48 casos) y 18 (con 40 casos) los más frecuentemente utilizados. En conjunto, aproximadamente una tercera parte del total de los EPD,s son niveles 24 o superiores (lo que supone un incremento interesante respecto al año anterior, en el que apenas llegaban al 25%); mientras que las dos terceras partes restantes son niveles 22 o inferiores.

2.2.- RECURSOS EXTERNOS: SERVICIOS CONTRATADOS.

Como complemento de la actividad desarrollada con medios propios y en los términos y circunstancias previstos por la normativa, tanto la de carácter general como la específica de la AGE, prácticamente todos los Departamentos y Organismos contratan determinadas actividades especializadas -que no pueden abordar por sus propios medios-, con entidades preventivas externas acreditadas para la prestación de las mismas. O bien, cuando dichos Departamentos u Organismos no alcanzan el número de trabajadores exigido para disponer de servicios propios, dicha contratación puede ser de carácter integral, para el conjunto de la actividad preventiva a desarrollar.

Como aproximación a esta cuestión, el análisis efectuado pretende llegar a una estimación del coste total de las actividades preventivas contratadas; desglosando éste en las cinco áreas o especialidades preventivas que habitualmente se consideran. Es decir, los costes imputables a la vigilancia de la salud; las actividades de evaluación y control de los riesgos del área de seguridad (incluidos, por ej. la elaboración de Planes de Emergencia); las actividades de evaluación y control de los

riesgos del área de la higiene industrial; de la ergonomía y psicología y, finalmente, los costes derivados de la formación que no se realice con medios propios. Asimismo, se pretende conocer el coste derivado de los contratos "integrales" realizados.

El resumen general al respecto puede observarse en el siguiente cuadro:

COSTE DE LOS SERVICIOS CONTRATADOS CON S.P. AJENOS (en Euros)	AREA	COSTE 2007	COSTE 2008
	Servicio Integral	448.642	505.211
	Vigilancia de la Salud	2.634.542	3.882.814
	Seguridad	771.518	1.744.148
	Higiene Industrial	172.885	410.047
	Ergonomía/Psicología	106.212	161.612
	Formación	123.064	245.404
	Otros	377.080	594.137
TOTAL	4.638.674	7.543.373	

Antes de entrar a comentar el importante incremento del gasto producido, que supone un 62% en su conjunto, es necesario efectuar algunas observaciones previas sobre los datos que se aportan en el cuadro. Entre ellas:

- Debe considerarse que los contratos no siempre tienen una duración anual, ni coinciden con el periodo analizado, lo que obliga a ponderar y a hacer estimaciones sobre el coste real atribuible a un periodo.
- Los contratos relativos a la vigilancia de la salud pueden incluir distintos tipos de actividades de vigilancia no estrictamente derivada de los riesgos laborales.
- Los contratos relativos a la Formación pueden estar infravalorados por incluirse dentro de contratos formativos más generales.

Efectuadas las anteriores observaciones y en relación con el importante incremento del gasto producido en 2008 respecto al periodo anterior, cabe señalar lo siguiente:

- Aproximadamente 1,6 millones de Euros (es decir, mas del 50% del incremento), corresponde a Organismos que, por distintas razones, no proporcionaron información el encuesta realizada en 2007. Entre ellos, cabe destacar los más de 600.000 euros destinados por Instituciones Penitenciarias –casi a partes iguales a contratos de seguridad y de vigilancia de la salud-; o los más de 450.000 euros destinados por la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, cuya información no estuvo disponible el año anterior. Seguidos a una cierta distancia por la UNED, con más de 100.00 euros dedicados a contratos externos.
- El resto del incremento corresponde a un mayor gasto realizado por los Departamentos y Organismos, destacando en este apartado Organismos como el INSS (con más de 500.000 euros de incremento, dedicados en su mayor parte al área de seguridad), o el CSIC, (con más de 200.00 euros de incremento sobre el año anterior, dedicados, en este caso, a la vigilancia de la salud).
- También existen, por supuesto, Departamentos y Organismos que han reducido su gasto en este apartado, destacando el INE (con 33.000 euros menos) o los Ministerios de Educación y de Justicia, con una reducción de más de 20.000 euros en cada caso.

En resumen, y aunque hemos de ser cautos en la interpretación de estos datos, si que nos permiten tener una idea aproximada del coste total que estos contratos suponen y, por tanto, de los recursos que, además de los "propios", está dedicando la AGE a la Prevención de los riesgos laborales.

Del análisis de esos datos resulta evidente, por otra parte, que el mayor coste de los recursos contratados se destina a la Vigilancia de la Salud, con más de un 50% del total, aunque deba tenerse en cuenta la observación arriba efectuada. El incremento más significativo en este apartado corresponde a Organismos como la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias (con más de 350.000 euros dedicados); al

CSIC (con un incremento de más de 200.000 euros); o el IMSERSO (con más de 150.000 euros).

Respecto al segundo bloque de gastos en importancia, el destinado a Seguridad (básicamente destinados a los Planes de autoprotección y emergencia), es de destacar que prácticamente el 75% de estos gastos corresponden únicamente a tres Organismos, como son el Servicio Público de Empleo Estatal, la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias.

Respecto a las entidades ajenas con las que se realizan estas contrataciones y atendiendo al número de contrataciones realizadas, destacan, al igual que en el periodo anterior, las siguientes:

- MEDYCSA
- LA FRATERNIDAD-MUPRESPA
- ASEPEYO
- FREMAP

2.3.- ÓRGANOS DE PARTICIPACIÓN Y CONSULTA.

En el apartado de los recursos dedicados a la prevención de riesgos laborales no puede faltar una referencia a los recursos y mecanismos disponibles para canalizar y hacer operativa la consulta y participación de los trabajadores en esta materia; y ello, no sólo porque es una obligación básica establecida por la Ley –al tiempo que un derecho de los trabajadores-, sino porque resulta una condición indispensable para el buen funcionamiento de la propia prevención.

Para conocer la situación de los recursos disponibles en este apartado, por lo que se refiere al número de Delegados de Prevención y los Comités de Seguridad y Salud constituidos, se ha utilizado la ficha RP-3, cuyos resultados, en forma resumida, se recogen en el Anexo nº 7.

Según esos datos, y siempre con carácter aproximativo, es de resaltar que la infraestructura preventiva de la AGE cuenta con más de 2.300 Delegados de Prevención, y más de 600 Comités de Seguridad y Salud constituidos. De nuevo, la diferencia de más de 600 Delegados respecto al año anterior (en el que aparecían 1.753 Delegados), obedece no tanto al incremento en el número de representantes por Departamento u Organismo, cuanto a la contabilización de Organismos que en dicho año no aportaron información sobre esta cuestión (concretamente, cerca de 500 Delegados de incremento corresponden a dos órganos del Ministerio del Interior tan importantes como la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil y la Secretaría General de Instituciones Penitenciarias).

Como resulta obvio, son los Departamentos con más volumen de trabajadores y, sobre todo, los que disponen de más centros de trabajo y/o cuentan con una estructura provincial, los que tienen más Delegados y, en su caso, Comités constituidos. Es el caso, además de los indicados, de los Ministerios de Administraciones Públicas, Defensa, Economía y Hacienda y Fomento, entre los Departamentos, y de Organismos como el INE, la Jefatura Central de Tráfico o las Entidades Gestoras de la Seguridad Social, entre los Organismos autónomos.

Por lo que se refiere al ámbito del Ministerio de Administraciones Públicas, del que dependen las Delegaciones y Subdelegaciones del Gobierno, nos encontramos ante un caso de especial interés, pues de estas Subdelegaciones dependen los Comités "provinciales" que, como mínimo deben existir en cada provincia. Dichos Comités están, en efecto, constituidos y en funcionamiento en la práctica totalidad de las provincias, con las excepciones de Cáceres y Huelva.

En conjunto los Comités provinciales están constituidos por una media de 5 Delegados de Prevención, muy superior a la que les correspondería a las propias Subdelegaciones del Gobierno (cuya plantilla se sitúa en torno a los 150 trabajadores, aunque con un abanico que va desde los 67 trabajadores de Teruel, hasta más de 500 en Barcelona), al integrar las representaciones de las delegaciones de distintos organismos en la Provincia.

3.- RESUMEN DE LAS ACTIVIDADES DESARROLLADAS.

3. 1.- IMPLANTACIÓN DEL SISTEMA DE GESTIÓN DE LA PREVENCIÓN.

El Sistema de Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales de la AGE (SGPRL-AGE) fue aprobado por Resolución de la Secretaría de Estado para la Administración Pública de 17 de febrero de 2004 (BOE de 5 de marzo de 2004). Dicho Sistema lo integran un total de 28 "PROCEDIMIENTOS" tipo, a través de los cuales se establece la forma de actuar para la consecución de cada uno de los objetivos o el desarrollo de las distintas líneas de acción de la prevención, en todos los Departamentos y Organismos que forman parte de la AGE. Más un Manual, que los debe preceder, estableciendo la política a seguir, los objetivos y las decisiones sobre la organización a establecer.

Tanto el Manual como los Procedimientos han de ser adaptados a cada uno de los Departamentos y Organismos, concretando a la medida y características de cada uno lo que el Manual y los procedimientos "tipo" establecen con carácter general.

Para conocer la situación de este proceso de adaptación e implantación del Sistema y sus Procedimientos se ha utilizado una ficha específica (Ficha SGPRL), de cuyo análisis se desprende lo siguiente:

- Sólo nueve Departamentos u Organismos han cubierto el proceso completo hasta el momento, disponiendo del Manual y el conjunto de Procedimientos aprobados por sus direcciones correspondientes. Son: los Ministerios de Administraciones Públicas, Defensa y Trabajo e Inmigración, por un lado, y la Jefatura Central de Tráfico, INGESA y las Confederaciones Hidrográficas del Ebro, Duero, Tajo y del Júcar, por otro.

- En proceso de elaboración avanzado, o con la mayoría de Procedimientos ya elaborados pero sin haber sido aprobados, se encuentran otros 12 Departamentos u Organismos, encontrándose el resto en situaciones variables pero, en general, con un escaso nivel de desarrollo y adaptación.
- **Por lo que se refiere a los Procedimientos más y menos adaptados cabe decir que son los Procedimientos 500, 501 y 502, (es decir, los que tienen que ver con la constitución de los Comités de Seguridad y Salud y la fijación de los mecanismos de información y consulta con los representantes de los trabajadores) por un lado; los 600, 601 y 700 (es decir, los relativos a la evaluación de los riesgos y a la planificación de las actividades preventivas), por otro; y los de código 1200, 1300 y 1400 (es decir, los referidos a los planes de emergencia, notificación e investigación de accidentes y vigilancia de la salud), en tercer lugar, los que con mayor frecuencia han sido aprobados por los distintos Departamentos u Organismos. Siendo los correspondientes a las auditorías (códigos 1500 y 1501) los que, como parece lógico por el momento, han sido menos aprobados (de hecho, únicamente por los nueve Departamentos/Organismos arriba citados).**

Es de destacar, en relación con el Sistema de Gestión, que durante 2008 se ha iniciado una revisión general del mismo, ante la necesidad de adecuarlo a las novedades normativas. Revisión que, una vez concluida, deberá utilizarse como un nuevo elemento de impulso previo al inicio de las auditorías.

3.2.- ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DESARROLLADAS EN EL PERIODO.

La actividad preventiva se desarrolla a través de actividades concretas que, a efectos de su resumen, se han clasificado según se puede contemplar en la ficha AP-1, que se incluye como Anexo nº 8.

Como es obvio, existen tres tipos de actividades predominantes, la evaluación de los riesgos, la vigilancia de la salud de los trabajadores y la formación e información, que constituyen las "rutinas" de la actividad preventiva y que suponen, por tanto, el grueso de las actividades.

Así se puede apreciar en el anexo citado, sobre cuyos datos consideramos de interés efectuar los siguientes comentarios:

- En general, siempre es superior el número de actividades desarrolladas con medios propios que las que se realizan por los servicios contratados, excepto el caso de la Vigilancia de la Salud que, como se ha visto en el apartado correspondiente, representa el grueso de los contratos realizados. Respecto a la reducción que se aprecia en el apartado de actividades de vigilancia de la salud respecto al periodo anterior, se trata sólo de una reducción aparente al producirse una modificación en el criterio utilizado por algunos organismos: durante el año 2007 se contabilizó el "número de reconocimientos médicos" mientras que en 2008, al contrario (tal como señala la ficha) es el "número de trabajadores a los que se ha realizado la vigilancia de la salud".
- Son de resaltar, aunque por su volumen no se encuentren entre las actividades mayoritarias, las "acciones para integrar la prevención en la organización", en las que, además de producirse un incremento significativo sobre el periodo anterior, es especialmente significativa la diferencia entre actividades desarrolladas con medios propios y con medios ajenos.

- Es también significativo el incremento de la actividad dedicada, por un lado, a la elaboración de Planes de Emergencia, y por otro al diseño e implantación de los procedimientos de gestión, en línea con los objetivos anunciados al efecto y la evolución de los gastos en el periodo..
- Finalmente, por lo que se refiere al número de accidentes investigados, es de resaltar que se ha superado el 80% del total, produciéndose en este sentido un avance importante en el porcentaje de accidentes que se investigan sobre el total de los producidos. Debe tenerse en cuenta, no obstante, la observación que se hace al describir la siniestralidad laboral de 2008, que sólo recoge accidentes con baja.

Respecto a la Vigilancia de la Salud, un primer análisis global del contenido de la misma en función de los riesgos que la motivan nos indica que aproximadamente las dos terceras partes de los trabajadores reconocidos lo son por estar expuestos a riesgos de tipo "administrativo" (trabajadores con pantallas de datos, en su mayoría); en torno a un 11% por estar expuestos a riesgos químicos; en torno a un 20% a riesgos o agentes físicos y, finalmente, en torno a un 3% a riesgos biológicos.

3.3.- ACTIVIDADES DESARROLLADAS POR LA D.G. DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

En cumplimiento de las funciones atribuidas a la Dirección General de la Función Pública por el Real Decreto 1488/1998, desde esta Dirección General y a través del Área de Prevención de Riesgos Laborales se han desarrollado durante el año 2008, las siguientes:

a) Actividades Formativo-divulgativas:

Durante el año 2008 se desarrollaron un total de ocho cursos y dos Jornadas divulgativas, con el siguiente desglose:

- Cuatro cursos para miembros de Comités de Seguridad y Salud, celebrados en Madrid (del 7 al 11 de abril); Barcelona (del 30 de junio al 4 de julio); Cantabria (del 22 al 26 de septiembre) y La Rioja (del 13 al 17 de octubre), con un total de 96 alumnos.
- Dos curso de "Fomento de la cultura Preventiva" celebrados en Madrid en fechas 11 a 13 de mayo; 10 a 12 de junio, con un total de 50 alumnos.
- Un curso de "Evaluación y control de los riesgos psicosociales", celebrado del 7 al 9 de mayo, en Madrid, con asistencia de 25 alumnos.
- Un curso de "Prevención de Riesgos Laborales para personal de la AGE en el exterior", celebrado en Madrid del 29 a 30 de octubre, con asistencia de 21 alumnos.
- Finalmente, dos Jornadas, una Interministerial de "Vigilancia de la Salud en el contexto de la prevención de Riesgos Laborales en la AGE", celebrada en Madrid el 12 de junio, con asistencia de 75 personas y otra Jornadas Interadministrativas sobre la situación de la Prevención de los Riesgos Laborales en las AAPP", celebrada el 3 diciembre, en Madrid, con asistencia de 110 personas.

Respecto al curso de Auditorías programado para este año quedó pendiente de su concreción metodológica y del acuerdo con el INSHT al respecto.

b) Actividades de preparación y desarrollo de las reuniones de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales:

Durante 2008 se celebraron cuatro reuniones ordinarias de la "Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales:

1ª Reunión (31-01-2008), en la que hay que señalar como temas centrales la constitución de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, la petición

de creación de un protocolo de acoso laboral por parte del Senado y del Defensor del Pueblo; la revisión del Sistema de Gestión de PRL, la continuación del trabajo del borrador definitivo del nuevo RD 1488/1998 , así como la propuesta de creación de un Banco de Experiencias de prevención en el conjunto de las Administraciones Públicas.

2ª Reunión (13-05-08), los puntos principales tratados son continuación de los ya indicados en la primera reunión: los trabajos de modificación del RD 1488/1998, elaboración de un protocolo de acoso laboral y la revisión del Sistema de Gestión.

3ª Reunión (09-07-08), ante el borrador terminado del nuevo RD 1488/1988 por el grupo de trabajo se centra la reunión en el mismo.

4ª Reunión (22-10-08), se realiza un resumen de toda la actividad realizada en la Dirección General de la Función Pública en el área de prevención y se da cuenta de los nuevos proyectos: los cursos a realizar en el siguiente año, la aplicación informática "SIGP", la creación del grupo de acoso laboral y la constitución del grupo para la revisión del Sistema de Gestión.

c) Coordinación de Grupos de Trabajo:

Durante 2008 se han creado tres grupos de trabajo que han iniciado su labor en áreas de prevención muy distintas:

Primer grupo: su trabajo se centra en la realización de un protocolo cuyo fin es el detectar condiciones y situaciones que puedan dar lugar al "acoso laboral", para poder actuar de una manera preventiva –primero-, y correctora –después- sobre este problema.

Su creación surge de una petición realizada por el Senado y el Defensor del Pueblo y en el mismo participan todas las Administraciones Públicas (Estado, Comunidades Autónomas y la Administración Local).

Segundo grupo: revisión del Sistema de Gestión de Prevención de Riesgos Laborales. La revisión del Sistema pretende actualizar éste no sólo desde el punto de vista normativo –dada la promulgación de distintas normas posteriores a su aprobación, que lo afectan de una manera significativa- sino también desde la perspectiva de la experiencia acumulada desde su aprobación.

El grupo está formado por distintos miembros de los Servicios de Prevención, el INSHT y Función Pública en su labor de coordinación de la prevención en la AGE.

Tercer grupo: "META4", en el que participa los Servicios de Prevención de la AGE, personal de la Subdirección General de Servicios Electrónicos para la Gestión de Recursos Humanos y la empresa contratada META 4: su objetivo es conseguir una herramienta informática para poder trabajar de una manera integrada dentro del sistema de Recursos Humano en el tema de prevención.

Este proyecto forma parte de un proyecto global que se integraría dentro de todos los procedimientos del Sistema, facilitando la información, la coordinación y la mejora general del mismo.

d) Otras actuaciones

- Elaboración de un proyecto de un Banco de Experiencias en Prevención de Riesgos Laborales, dirigido a todas las Administraciones y en el que está pensada la participación activa de todos los Servicios de Prevención.

- Reuniones con la Dirección y Técnicos del INSHT para el análisis de los mecanismos de colaboración entre dicho Instituto y la DGFP, en particular por lo que se refiere a definir el papel y los criterios a seguir en lo que tiene que ver con el diseño y realización de las auditorías de prevención.

4.- SINIESTRALIDAD LABORAL

Los datos aportados por la Ficha AT/EP de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales incluida en el sistema PrevMAP-2 se resumen en el Anexo nº 9.

De dichos datos, correspondientes a un colectivo amplio de más de 170.000 trabajadores, cabe deducirse una baja siniestralidad en el conjunto de la AGE (excluido el personal militar y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado) , dado que el Índice de Incidencia calculado apenas supera los 1.300 por cada 100.000 trabajadores, (o, si se quiere, un 1,3%), cuando la media nacional general está próxima a los 5.500, y la del sector Servicios, en general, se sitúa en torno a los 3.750.

Aunque se observa una disminución muy notable de la siniestralidad respecto al año anterior, hay que tener en cuenta que los datos del año 2007 incluían, en muchos casos, tanto los accidentes con baja como los sin baja. Este año, y con el fin de poder establecer comparaciones entre los datos de la AGE y los del sector Servicios en general, se ha pedido indicar sólo los accidentes con baja, dado que todos los índices de siniestralidad oficiales se refieren a estos accidentes. No deben establecerse comparaciones directas, por tanto, entre los datos de ambos periodos.

Debe recordarse, a este respecto, la dificultad que supone la existencia de distintos regímenes de seguridad social en el ámbito de la AGE y que sólo para los afiliados al régimen general sea obligatoria la declaración por el sistema general normalizado.

En su práctica totalidad, por otra parte, se trata de accidentes de carácter leve. Si bien, se han producido 3 accidentes mortales y 53 accidentes graves o muy graves en el periodo.

En relación con los tres accidentes mortales que se reflejan en el anexo hay que indicar que, según la Tabla 5. del Anexo II de la Orden TAS/2926/2002, de 19 de

noviembre, los tres se incluyen en el código 90: Infartos, derrames cerebrales y otras patologías no traumáticas. Además, uno de ellos ha sido calificado de accidente "in itinere".

En cuanto a los accidentes graves y muy graves es de resaltar, igualmente, que en 23 casos se ha tratado de accidentes "in itinere", seguidos de la forma "caídas" (14 casos) y golpes contra objetos en movimiento (7 casos).

Finalmente, respecto a las enfermedades profesionales, se han comunicado cinco enfermedades:

1. Sensibilización de una trabajadora en animalario a "epitelios de ratón".
2. Asma laboral por sensibilización a agentes biológicos (hongos).
3. Tenosinobitis del primer dedo de la mano derecha.
4. Dermatitis irritativa en brazos secundaria a cromo y a níquel.
5. Epicondilitis del codo derecho.

5.- INFORME SOBRE TRASLADOS POR RAZONES DE SALUD

Según lo dispuesto en el punto 2 de la Resolución de 28 de enero de 2004, de la Secretaría de Estado para la Administración Pública, por la que se dictan medidas aplicables para la concesión de traslados a los funcionarios de la Administración General del Estado por razones de salud y posibilidades de rehabilitación de los funcionarios, sus cónyuges o los hijos a su cargo, todos los Departamentos Ministeriales y Organismos Públicos que reciban peticiones de traslados de funcionarios con cargo a dichas normas, han de comunicárselo a la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos Laborales, a la que también se comunicará su resolución.

En cumplimiento de la citada norma, han entrado en la Subdirección General de Relaciones Laborales 321 comunicaciones por parte de los Departamentos y Organismos de la Administración General del Estado.

Del examen de estas comunicaciones, y para realizar una valoración correcta de los datos facilitados, hay que señalar que sólo unos pocos Departamentos ministeriales están, en apariencia, recibiendo solicitudes o, si las reciben, no comunican la información a la Comisión Técnica de PRL. De estos, sólo se produce el envío, tanto del inicio del expediente como de la resolución, de la AEAT y en el MTIN, del INEM, el INSS y la TGSS. El Ministerio de Defensa, por sus características, envía una hoja resumen de todos los expedientes con el formato que hasta ahora se había solicitado por parte de FP. En el resto de los departamentos únicamente comunican el inicio del expediente, pero no los motivos ni su resolución, ya sea ésta positiva o negativa.

De estas comunicaciones recibidas y teniendo en cuenta los datos agrupados por Ministerios, se aprecia de una manera clara que los Ministerios de Economía y Hacienda, Defensa, Interior y Trabajo e Inmigración parecen acaparar la mayor parte de las peticiones de traslado por razones de salud. Ello sin duda, tendrá que ver con el alto número de funcionarios en todo el territorio nacional con los que cuentan estos Departamentos. Hay además tres expedientes de la Delegación de Gobierno de Andalucía y uno de Medio Ambiente.

El resumen de las comunicaciones recibidas se recoge en el siguiente cuadro:

MEH	MAP	MD	MMA	MI			MTIN			
AEAT	D.G Andalucía	DTO.	DTO.	DTO.	DG Policía	DGT	DTO.	INEM	INSS	TGSS
46	3	230	1	4	4	12	2	11	6	2

Respecto al resultado de los expedientes, teniendo en cuenta los Departamentos y Organismos que envían expediente de inicio y resolución, los datos se resumen en el siguiente cuadro:

		COMUNICACIONES/EXPEDIENTES			
		SIN RESOLUCIÓN	CON RESOLUCIÓN		
DEPARTAMENTO	ORGANISMO		POSITIVA	NEGATIVA	OTROS
MEH	AEAT	24	11	8	3
MAP	DGANDALUCÍA	3			
MD		23	119	88	
MMA		1			
MI		3		1	
	DGPOLICIA	3	1		
	DGT	12			
MTIN			1	1	
	INEM		7	4	
	INSS		4	2	
	TGSS		2		
TOTAL		69	145	104	3

Del total de expedientes abiertos y comunicados, existe un total de 249 resoluciones, de las que 145 son positivas, 104 negativas, 2 resoluciones por desaparición sobrevinida del objeto y 1 resolución por desistimiento de la solicitud. De los

organismos de los que sólo se recibe comunicación se desconoce si se ha finalizado el expediente y si se ha producido resolución.

Estas cifras suponen un ligero aumento de las resoluciones positivas respecto al año anterior y en la misma proporción un descenso de las negativas. Se mantiene el número de peticiones respecto al año anterior y también los departamentos a los que se solicita. Lo que se puede apreciar en el siguiente cuadro:

	COMUNICACIONES/EXPEDIENTES			
	SIN RESOLUCIÓN	CON RESOLUCIÓN		
		POSITIVAS	NEGATIVAS	OTRAS
AÑO 2007	46	123	137	16
AÑO 2008	69	145	104	3

La Resolución de la Secretaría de Estado recoge, respectivamente, en los puntos 2 y 3.1 el plazo máximo para dictar resolución, que será de tres meses en el supuesto de Resolución desestimatoria, y de seis meses, si fuese estimatoria. Teniendo en cuenta estos plazos de resolución y dentro de una muestra de 30 expedientes, de los que contamos con la fecha de inicio y la fecha de la resolución, el tiempo medio de resolución es de aproximadamente de 6 meses para las resoluciones de carácter positivo y de 4 meses para las resoluciones negativas.

Si el estudio se realiza por sexo, del total de las comunicaciones recibidas, y sin contar con los datos de Defensa, se han producido 65 peticiones por parte de funcionarias y 27 peticiones por parte de funcionarios.

Dentro de una Administración donde hay prácticamente equilibrio entre sexos (excluidos las fuerzas armadas y las fuerzas y cuerpo de seguridad del Estado) todo parece indicar que, entre los empleados públicos de la AGE, los traslados por razones de salud son solicitados por un número muy elevado de mujeres frente al colectivo de hombres. Las razones pueden parecer incluso obvias, pero en el estudio por sexo habría que tener en cuenta varios factores que, con los datos aportados, no pueden analizarse.

De las peticiones recibidas y sin contar con Defensa, sólo en 70 de ellas se comunican razones de salud del propio interesado/a y de familiares, ya sean de hijos y de padres, aunque este último caso no esté contemplado en la Resolución de traslados por motivos de salud. Del resto de peticiones se desconoce el motivo. De este número, 50 solicitudes están basadas en la propia salud el funcionario/a, 14 en problemas de salud de un familiar directo y 6 solicitudes en problemas conjuntos, interesado/a y familia.

Pero, con independencia de las circunstancias personales que en cada caso puedan acaecer a cada peticionario, los motivos alegados por estos, y que en muchos de los casos ha dado lugar a un cuadro clínico significativo, se pueden englobar, con carácter general en:

Propios:

- **Falta de adaptación al destino motivado por la imposibilidad de normalizar su vida familiar.**
- **Atención médica especializada.**
- **Entorno familiar cercano para ayuda psicológica por enfermedad grave o muy grave.**
- **Características climáticas o ambientales diferentes.**
- **Necesidad de ayuda de otra persona para realizar adecuadamente tareas cotidianas.**

Familiares:

- **Necesidad de atención especializada educativa para hijos.**
- **Necesidad de atención médica especializada para hijos.**
- **Atención a padres y hermanos.**
- **Trastorno que supone para la dinámica familiar la decisión de fijar o mantener su residencia en lugar distinto a la localidad donde residen.**