

Segundo ciclo de formación en materia de prevención de riesgos laborales*

Personal directivo

*Según el Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción

Segunda edición

Francisco Herrerueta García

Sonia Ruiz de León

Gloria Lorenzo Córdoba

2ª edición: diciembre 2011



© Francisco Herruela García
© Sonia Ruiz de León
© Gloria Lorenzo Córdoba
© Fundación Laboral de la Construcción
© Tornapunta Ediciones, S.L.U.
ESPAÑA

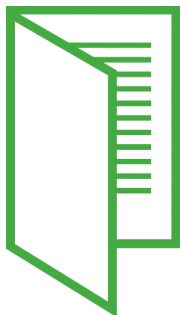
Edita:
Tornapunta Ediciones, S.L.U.
Av. Alberto Alcocer, 46 B Pª 7
28016 Madrid
Tel.: 900 11 21 21
www.fundacionlaboral.org

ISBN: 978-84-15205-40-1
Depósito Legal: M-46712-2011

Formación en materia preventiva para el personal directivo del sector de la construcción

ÍNDICE

	Introducción	5
	Objetivos generales del curso	7
UD1	Integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa	9
UD2	Obligaciones y responsabilidades	47
UD3	Organización y planificación de la actividad preventiva	72
UD4	Costes de la accidentabilidad y rentabilidad de la prevención	95
UD5	Legislación y normativa básica en prevención	109
	Referencias legislativas	131
	Bibliografía	135
	Índice de figuras	137



INTRODUCCIÓN

La Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción establece en su artículo 4, apartado 2, punto a), que las empresas que pretendan ser contratadas o subcontratadas para trabajos de una obra de construcción deberán "acreditar que disponen de recursos humanos, en su nivel directivo y productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales".

En este sentido, el "Convenio General del Sector de la Construcción" establece programas formativos en materia de prevención de riesgos laborales y con contenidos específicos para los trabajos de cada especialidad, conforme a lo previsto tanto en el artículo 10.2 de la antes referida Ley 32/2006, como en el artículo 12.2 de su reglamento de desarrollo, aprobado por Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto.

Tras el primer ciclo de formación de nivel inicial, con una duración prevista en el citado convenio de 8 horas, se constituye un segundo ciclo en el cual los contenidos formativos se establecen en función del puesto de trabajo o por oficios.

Entre dichos contenidos formativos específicos se encuentra un programa dirigido a gerentes de empresa. Además de preceptivo, es esencial que esta figura adquiera conocimientos en materia de prevención de riesgos laborales, de manera que pueda comprender mejor los fundamentos de la gestión preventiva y así también tomar conciencia de su importancia y del papel que le corresponde asumir en el adecuado

Formación en materia preventiva para el personal directivo del sector de la construcción

desarrollo de la misma. Todo ello con el objetivo de alcanzar una auténtica integración de la prevención en la propia gestión empresarial.

No cabe duda de que es imprescindible el compromiso de la gerencia de la empresa en materia preventiva. Como responsables dentro de una organización, su implicación es fundamental para implantar una cultura preventiva que alcance a toda la estructura empresarial, de tal manera que la seguridad y la salud en el trabajo esté presente en todos los niveles jerárquicos y en todos los aspectos que concurren en la actividad de la empresa.

El presente manual se desarrolla en las líneas marcadas anteriormente, siguiendo para ello el referido contenido formativo para gerentes que se recoge en el citado convenio del sector.



OBJETIVOS GENERALES DEL CURSO

Objetivo general:

- Adquirir, conforme a lo establecido en el Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción, los conocimientos básicos que se requieren para gestionar de forma eficaz la prevención de riesgos laborales en las empresas del sector de la construcción, bajo el principio fundamental de integración en el sistema general de gestión de la misma.





Objetivos específicos:

- Asimilar que, a partir de la entrada en vigor de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aparece un nuevo enfoque normativo que persigue, no sólo la ordenación de las obligaciones y responsabilidades de los actores inmediatamente relacionados con el hecho laboral, sino fomentar una auténtica cultura de la prevención a través de la integración de la actividad preventiva tanto en el conjunto de las actividades, como en todos los niveles jerárquicos de la empresa.
- Analizar las coincidencias entre los sistemas de gestión de calidad, medioambiente y prevención de riesgos laborales, así como las ventajas de la integración de los objetivos específicos de dichos sistemas en el sistema general de gestión de la empresa.
- Entender la utilidad de las auditorías internas como instrumentos clave para obtener información sobre los sistemas de gestión implantados en las organizaciones, a fin de mejorarlos a través del conocimiento de sus aspectos generales.

- Conocer las distintas obligaciones y responsabilidades que, en materia de prevención de riesgos laborales, le corresponden a cada miembro de la organización empresarial con arreglo tanto a los deberes legalmente establecidos, como a las funciones definidas en el sistema de gestión preventiva de la empresa para todos y cada uno de sus niveles jerárquicos.
- Comprender cómo se canaliza la consulta y la participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales y cómo se establecen los órganos de representación especializada.
- Distinguir los principales mecanismos y procedimientos a través de los cuales resulta posible llevar a cabo la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa (extendida a toda la estructura jerárquica de la misma).
- Adquirir conciencia sobre la rentabilidad de la prevención de riesgos laborales.
- Comprender los diferentes criterios de clasificación de los costes derivados de la prevención de riesgos laborales.
- Diferenciar los métodos disponibles para la cuantificación de los costes derivados de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, y conocer el procedimiento de evaluación de los costes de los accidentes de trabajo propuesto por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- Conocer la configuración del marco normativo básico en materia de prevención de riesgos laborales.
- Distinguir los aspectos generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y los rasgos fundamentales de la normativa de prevención de aplicación específica al sector de la construcción.

Integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión de la empresa

UD1

ÍNDICE		Objetivos	10
		Mapa conceptual	11
	1.1	 Introducción	12
	1.2	Integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa	13
	1.3	La seguridad del producto	18
	1.4	El manual	21
	1.5	Integración con los diferentes sistemas (calidad y medio ambiente). Gestión total	27
	1.6	Las auditorías internas	31
		 Resumen	37
		 Terminología	41

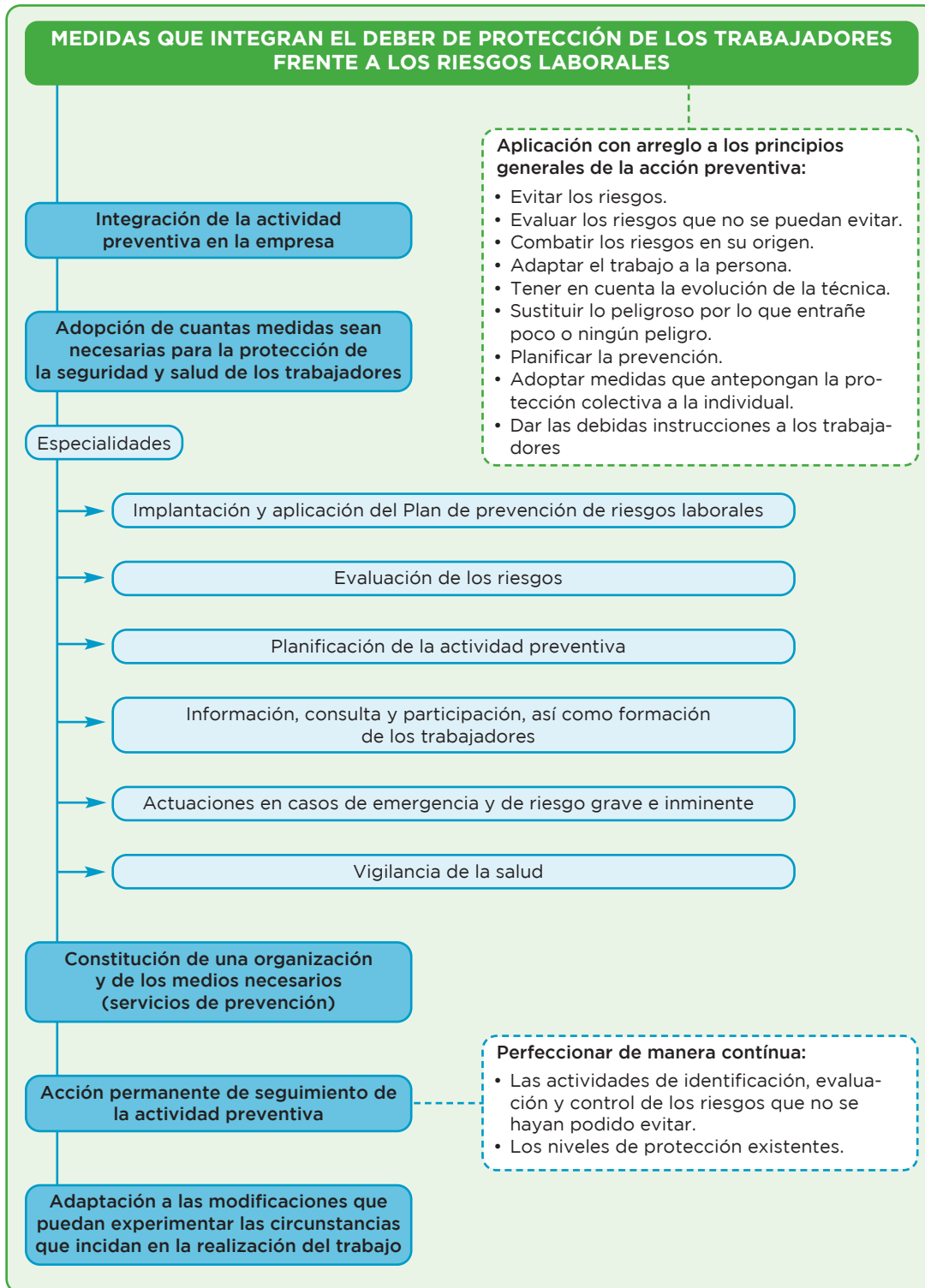


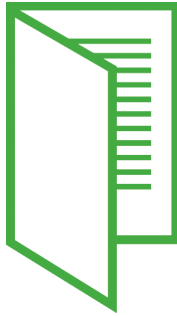
OBJETIVOS

Al finalizar esta Unidad Didáctica, el alumno será capaz de:

- Asimilar que a partir de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales aparece un nuevo enfoque normativo que persigue fomentar una auténtica cultura de la prevención a través de la integración de la actividad preventiva tanto en el conjunto de las actividades como en todos los niveles jerárquicos de la empresa.
- Entender que los planteamientos esenciales de la gestión de la calidad, del medio ambiente y de la prevención de riesgos laborales son en gran medida coincidentes, pues se fundamentan en los mismos conceptos integradores de "calidad total" y "excelencia".
- Analizar tanto las coincidencias entre los sistemas de gestión de la calidad, medioambiental y de la prevención de riesgos laborales como las ventajas de la integración de los objetivos específicos de dichos sistemas en el sistema general de gestión de la empresa.
- Comprender el importante papel que el personal directivo de la empresa debe desempeñar en la integración de la prevención de riesgos laborales en la gestión empresarial.
- Asimilar la utilidad de las auditorías internas como instrumentos clave para obtener información sobre los sistemas de gestión implantados en las organizaciones.

MAPA CONCEPTUAL





1.1 INTRODUCCIÓN

En la actualidad son aún muchas las empresas que consideran la prevención como una actividad ajena a la organización productiva que puede subcontratarse en su totalidad con un servicio de prevención externo o delegarse en el servicio de prevención propio y que se dirige, exclusivamente, al cumplimiento formal de determinados requisitos legales de carácter básicamente documental.

Sin embargo, el nuevo marco normativo sobre prevención de riesgos laborales se inspira en los principios básicos de los actuales **sistemas de gestión de la calidad**, como la mejora continua y la integración de la prevención en el sistema general de gestión de las empresas. Se establece un modelo de integración de la prevención que requiere la implicación de todos los niveles jerárquicos de la empresa a través de la atribución a éstos y de la asunción por los mismos de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten.

La presente Unidad Didáctica se desarrolla en torno a este nuevo enfoque que la Ley plantea en la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Para ello, el contenido de esta Unidad gira sobre la idea fundamental de que la actividad preventiva debe integrarse en el sistema general de la gestión empresarial, de manera que se comprenda que una prevención no integrada en el seno de la empresa es necesariamente ineficaz.

1.2 INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, determina en su art. 14 que "en el marco de sus responsabilidades, el **empresario** realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la **empresa** y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores".

Asimismo, el Reglamento de los Servicios de Prevención (norma de desarrollo de la citada Ley 31/1995), aprobado por el Real Decreto 39/1997, establece en su art. 1.1 que la actividad preventiva deberá integrarse en el conjunto de actividades y decisiones, tanto en los **procesos** técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en las que éste se preste, como en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma. La integración de la prevención 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.

Integración de la prevención de riesgos laborales tanto en el conjunto de las actividades como en todos los niveles jerárquicos de la empresa

En este sentido, se entiende que la prevención está integrada en un nivel jerárquico si las personas que forman parte del mismo desempeñan sus funciones teniendo en cuenta no sólo las consideraciones productivas, sino también los objetivos y principios preventivos, y además disponen de la formación e información necesarias en esta materia. Igualmente, se entiende que la prevención está incluida en una actividad concreta si los requisitos preventivos exigibles se han fijado y se aplican en su procedimiento de ejecución.

Así, una prevención de riesgos laborales eficaz implica necesariamente actuar sobre las condiciones del trabajo y, para evitar conflictos con los intereses productivos y económicos, no hay otro camino que integrar en la gestión tanto los objetivos productivos como los preventivos. Por ello la prevención y la producción no pueden gestionarse (planificarse, organizarse y controlarse) independientemente.

"El empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores" (art. 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales).

Recuerda ●

Por otra parte, la referida Ley plantea un nuevo enfoque en la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores frente a los riesgos laborales. En su exposición de motivos se determinan claramente las líneas maestras de este modelo de prevención y se exige una actuación en la empresa que "desborde el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado, más o menos amplio, de deberes y obligaciones y, más aún, la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas".

Con este enfoque, la mencionada Ley regula las obligaciones empresariales derivadas del derecho de los trabajadores a su protección. Dichas obligaciones se articulan desde los siguientes principios:

- La prevención ha de planificarse desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial.
- Los riesgos inherentes al trabajo deben evaluarse tanto inicial como periódicamente.
- Frente a la naturaleza de los riesgos detectados, debe ordenarse un conjunto de medidas de acción preventiva adecuadas.
- Debe controlarse la efectividad de las medidas preventivas adoptadas.
- Han de proporcionarse a los trabajadores la información y la formación necesarias dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos.
- Las instrucciones que deban darse a los trabajadores han de estar adaptadas a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan.

Es decir, se plantea un modelo proactivo de hacer prevención frente a aquellos sistemas enfocados primordialmente en la adopción de medidas preventivas que se determinan tras producirse los daños.

Del mismo modo, los sistemas de gestión medioambiental y de la calidad se fundamentan en actuaciones proactivas, adoptando igualmente medidas antes de que se produzcan, según el caso, daños al medio ambiente o defectos en los productos.

Este nuevo enfoque de la prevención de riesgos laborales, inspirado en los principios básicos de calidad, como la mejora continua y la integración de la acción preventiva en la política empresarial, es no sólo una exigencia legal, sino también una necesidad.

De este modo, el cumplimiento estructurado de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales se hace posible a través de un adecuado **sistema de gestión**.

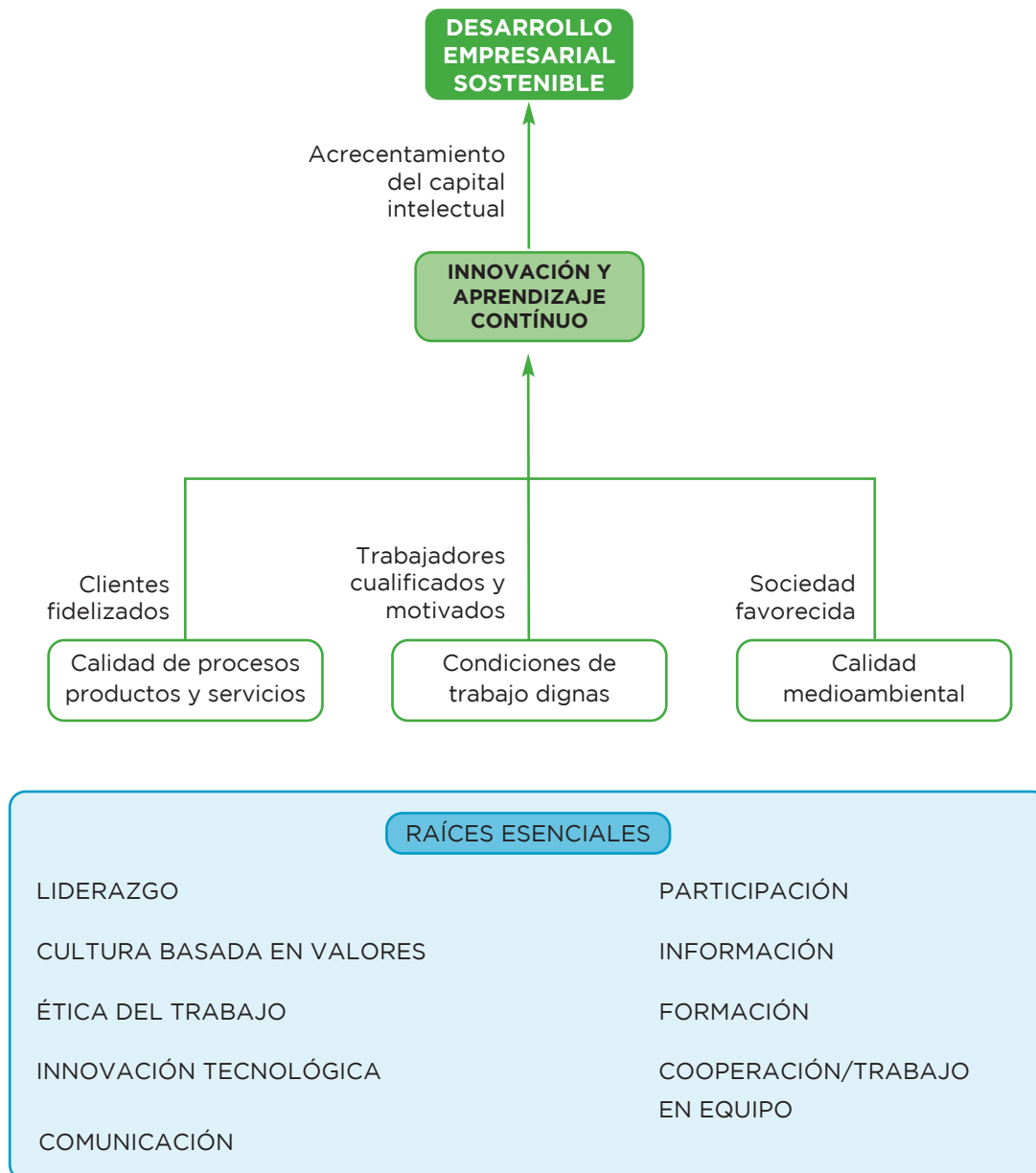


Figura 1. La integración de la gestión preventiva en el camino hacia la excelencia empresarial. Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (MTAS/INSHT).

A través del diseño y la implantación de dicho sistema de gestión la empresa persigue desarrollar eficazmente todas aquellas actividades tendentes a la consecución de los objetivos empresariales (por ejemplo, producir y vender un bien para obtener un beneficio). El empresario decide libremente el grado de formalización que quiere dar al citado sistema de gestión en cuanto a cómo definir y documentar la estructura organizativa, las funciones, los procedimientos, etc.

Modelos para la implantación del sistema de gestión

En este sentido, puede optarse por implantar un sistema de gestión "normalizado". La adopción de un sistema de gestión que cumple los requisitos establecidos en una **norma** o estándar internacional es voluntaria. Sin embargo, muchos empresarios desean que su sistema sea certificado a fin de dar una imagen de prestigio o satisfacer los requisitos de sus **clientes** sin percibir totalmente su rentabilidad o utilidad.

No obstante, en una gestión preventiva, afrontar con éxito las obligaciones legales que comporta la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus reglamentos de desarrollo no implica necesariamente que se deba implantar un modelo o sistema de gestión normalizado, pues, dado que los requisitos legales para la gestión de la seguridad y salud en el trabajo son, si cabe, más exigentes que las directrices contenidas en un modelo estandarizado, carece de sentido aplicar un sistema normalizado creyendo que así podrá demostrar con suficiencia el cumplimiento de la legislación. Cada **organización**, según sus características específicas, precisa poder configurar su propio sistema de gestión de la prevención.

Recuerda



La actividad preventiva deberá integrarse en el conjunto de actividades y decisiones, tanto en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en las que éste se preste, como en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma. La integración de la prevención 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.

Sin embargo, complementariamente al cumplimiento de las exigencias de la reglamentación vigente en materia preventiva, es conveniente para las empresas aplicar normas internacionales sobre sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, como la OHSAS 18001.

Las normas para la implantación de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo surgen, como se ha adelantado anteriormente, para dar respuesta a las necesidades emanadas del mercado, en el sentido de que las empresas requieren un documento de

prestigio conforme al cual puedan diseñar, evaluar y certificar sus propios sistemas de gestión.

Dichas normas ofrecen a las empresas que lo deseen la implantación de un sistema de gestión responsable de los riesgos laborales tendente a posibilitar entornos de trabajo seguros y a cumplir con las exigencias legales. No obstante, como ya se ha indicado, que una **entidad acreditada** certifique que una determinada empresa cumple con los requisitos de gestión establecidos en estas normas o estándares no significa constatar el acatamiento de la legislación; la verificación del cumplimiento corresponde a las autoridades laborales competentes.

Por otra parte, teniendo en cuenta lo comentado antes acerca del evidente paralelismo que existe entre la gestión proactiva de la calidad, del medio ambiente y de la prevención de riesgos laborales, es de esperar que las empresas tiendan a reunir los tres sistemas de gestión en un único sistema integrado. No se trata de que dichos sistemas se integren entre sí, sino de que lo hagan como subsistemas en el sistema general de gestión de la empresa.

En definitiva, la gestión de la prevención de riesgos laborales ha de constituirse como objetivo estratégico, de la misma forma que la calidad y el medio ambiente. Por ejemplo, las actuaciones sobre los procesos productivos no deben enfocarse únicamente a la mejora del producto, sino que han de considerar también las necesarias acciones para la mejora de las condiciones de trabajo asociadas a dichos procesos productivos, pues es donde se generan y han de controlarse los riesgos laborales.

La gestión preventiva: objetivo empresarial de carácter estratégico

1.3 LA SEGURIDAD DEL PRODUCTO

La prevención de riesgos laborales es una vía determinante para alcanzar la excelencia empresarial

La empresa centrada en la búsqueda de su competitividad y de su eficiencia puede no percibir a veces con suficiente claridad que la prevención de riesgos laborales, más allá de una exigencia legal, constituye también una vía determinante para alcanzar la excelencia empresarial. El futuro de una organización depende en gran medida de la implicación de todos sus miembros en el **proyecto** de la empresa; es decir, se precisan trabajadores cualificados e identificados con los objetivos de tal empresa. En este sentido, puede contribuir a ello muy positivamente una eficaz gestión preventiva, dado que su principal objetivo es la atención a las propias personas.

La prevención de riesgos laborales, por lo que comporta de atención a las condiciones de trabajo de las personas (principal valor de la empresa) constituye, con una adecuada gestión, un medio preciso para alcanzar niveles óptimos de calidad de productos, servicios y procesos, lograr la confianza de los trabajadores, reforzar el liderazgo de los directivos y demostrar ante la sociedad el nivel de responsabilidad social asumido en materia laboral, contribuyendo así a que la empresa sea eficiente y competitiva.

Recuerda



La prevención de riesgos laborales, por lo que comporta de atención a las condiciones de trabajo de las personas (principal valor de la empresa) constituye, con una adecuada gestión, un medio preciso para alcanzar niveles óptimos de calidad de productos, servicios y procesos, lograr la confianza de los trabajadores, reforzar el liderazgo de los directivos y demostrar ante la sociedad el nivel de responsabilidad social asumido en materia laboral, contribuyendo así a que la empresa sea eficiente y competitiva.

Para cumplir sus compromisos, las empresas precisan sistemas de gestión más eficaces, así como personas cualificadas y motivadas

Es indudable que para desarrollar con éxito el conjunto de actividades preventivas los trabajadores han de estar implicados en el proyecto empresarial a través de un aceptable nivel de participación y que la dirección ha de asumir el necesario grado de compromiso, dando así respuesta tanto a los intereses corporativos como a las necesidades de todos los miembros de la organización.

Como se ha mencionado en párrafos precedentes, para alcanzar las condiciones señaladas las empresas necesitan utilizar sistemas de gestión cada vez más eficaces a fin de ser más competitivas y estar en condiciones de ofrecer a sus clientes productos o servicios que satisfagan sus requerimientos y necesidades. Si en el sistema organizativo existen deficiencias no se podrá asegurar el cumplimiento de las exigencias estipuladas por sus clientes. Asimismo, para lograr cumplir los compromisos adquiridos, así como alcanzar el nivel de

innovación y de creatividad que las organizaciones requieren, se precisan personas cualificadas y motivadas.

Está claro que las empresas existen para hacer un producto o servicio que añada valor. Para alcanzar sus objetivos es necesario realizar determinadas actividades; para ello es preciso implantar un sistema de gestión capaz de desarrollarlas. Dicho sistema debe estar constituido por los medios o recursos necesarios para la consecución de los proyectos empresariales. Por último, una gestión eficaz de una actividad implica planificar, organizar y controlar su ejecución a fin de alcanzar el objetivo pretendido utilizando eficientemente los recursos disponibles.

Para facilitar la gestión de una actividad compleja es conveniente descomponerla en una serie de procesos interrelacionados. Por lo tanto, el trabajo en una empresa se hace a través de una compleja red de procesos. Un proceso parte de unos elementos de entrada y genera unos elementos de salida que son los resultados del propio proceso.

La integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa ha de llevarse a cabo en todas y cada una de las actividades que componen las tres etapas básicas para la realización de un producto o servicio: entradas, procesos y salidas. Ha de lograrse que en cada una de las citadas etapas se cumpla la legislación vigente en materia de prevención de riesgos laborales y se establezca un principio de mejora continua de la actividad preventiva.

La prevención ha de integrarse en todas las actividades que componen las etapas básicas necesarias para la realización de productos o servicios

En la etapa de entrada la prevención debe integrarse, entre otros, en los siguientes ámbitos: el diseño y construcción de nuevos lugares de trabajo; la selección de materiales, sustancias, equipos de trabajo y equipos de protección individual; la selección y la contratación de los trabajadores; y la selección y la contratación de los subcontratistas.

Por su parte, la integración de la prevención en los procesos precisa establecer una verdadera cultura preventiva dentro de la organización empresarial. Para ello, entre otras actuaciones, hay que: formular una política preventiva que identifique los objetivos y permita medir el progreso alcanzado; establecer las responsabilidades de todos y cada uno de los miembros de la organización; planificar las actuaciones preventivas tendentes a eliminar y reducir los riesgos; asegurar los derechos de consulta y participación de los trabajadores; difundir la información en materia preventiva; formar; y establecer procedimientos operativos de trabajo que contemplen el diseño de las tareas y la forma de realizarlas.

Finalmente, en la etapa de salida el objetivo debe ser eliminar o minimizar los riesgos para las personas ajenas, en su caso, al proceso en cuestión o a la propia organización de la empresa; es decir, la seguridad y la salud deben considerarse tanto en las interrelaciones que se producen entre actividades de la propia empresa como en los servicios o productos que proporcionen a terceros o a clientes.

Además debe tenerse muy en cuenta que la **seguridad** de los productos repercute muy positivamente en la seguridad y salud en el trabajo, fundamentalmente de dos formas: en primer lugar, supone un desplazamiento de la prevención hacia el origen del riesgo, evitándolo o reduciéndolo en la fase del diseño; y en segundo lugar, conlleva que se establezca un nuevo escenario de competencias y responsabilidades en el que aparecen el fabricante, el importador y el suministrador de maquinaria, equipos, productos, útiles de trabajo, elementos para la protección de los trabajadores, etc.

A la hora de establecerse en la Unión Europea un mercado interior común en el que puedan circular libremente personas, productos y servicios, se encontró un grave impedimento: la gran diferencia entre las disposiciones nacionales de los Estados miembros sobre los **requisitos** de seguridad que debían cumplir los productos para ser comercializados.

Armonización de las disposiciones nacionales en el ámbito de la Unión Europea para la libre circulación de productos que cumplan los requisitos esenciales de seguridad

Para solventar este problema se procedió a la armonización de las referidas disposiciones a fin de asegurar un alto nivel de protección a los usuarios y consumidores. Esta armonización se ha llevado a cabo a través de **directivas** que establecen los requisitos esenciales de seguridad cuyo cumplimiento es necesario y suficiente para la libre circulación de los productos en cualquiera de los países miembros de la Unión Europea. Posteriormente, para su puesta en vigor y aplicación, los Estados deben establecer la correspondiente normativa interna para la adaptación y el desarrollo de las previsiones contenidas en cada una de las directivas europeas; es decir, cada país ha de transponer a su propio Derecho interno las respectivas directivas.

Esta política de la Unión Europea tiene por objeto crear un mercado basado en la calidad de las empresas y de los productos a través del cumplimiento de las directivas europeas en materia de seguridad. Esto supone que sólo se podrán comercializar productos seguros y con unos niveles de calidad suficiente.

Recuerda



La seguridad de los productos repercute muy positivamente en la seguridad y salud en el trabajo, fundamentalmente de dos formas: en primer lugar, supone un desplazamiento de la prevención hacia el origen del riesgo, evitándolo o reduciéndolo en la fase del diseño; y en segundo lugar, conlleva que se establezca un nuevo escenario de competencias y responsabilidades en el que aparecen el fabricante, el importador y el suministrador de maquinaria, equipos, productos, útiles de trabajo, elementos para la protección de los trabajadores, etc.

1.6 LAS AUDITORÍAS INTERNAS

Cabe recordar, en primer lugar, que el sistema de prevención es el propio sistema general de gestión de la empresa una vez que se ha incorporado de manera efectiva a sus objetivos el de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, cumpliendo así las obligaciones de dicha empresa en esta materia.

Una vez implantado un sistema de prevención en el sentido anteriormente comentado, su actuación sigue un ciclo consistente básicamente en: la evaluación de los riesgos, la planificación de la prevención para la reducción y el control de los riesgos, la ejecución y el seguimiento de lo planificado, el control de los cambios y de los incidentes o daños y las posibilidades de mejora.

Para que dicho sistema de prevención sea considerado eficaz debe ser capaz de lograr, a lo largo del tiempo, unas condiciones de trabajo sanas y seguras y además cumplir los requisitos legales aplicables.

Los controles aplicados y efectuados por el propio sistema de gestión, así como las auditorías a las que se refieren tanto la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como el Reglamento de los Servicios de Prevención, pueden poner de manifiesto dónde se muestra ineficaz dicho sistema. Así, se pueden detectar las deficiencias, determinar sus correcciones y establecer las modificaciones o las actuaciones de mejora precisas.

Por lo tanto, dichos controles o auditorías constituyen unos instrumentos clave para obtener información sobre los sistemas de gestión implantados en las organizaciones a fin de mejorarlos. No deben ser vistas como unas "inspecciones", sino como una herramienta que ofrece al empresario la posibilidad de evaluar la eficacia del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales implantado.

A través de la **auditoría** se puede determinar si las actividades de la organización cumplen lo establecido en la documentación del sistema de gestión y los objetivos previstos. Otro de los puntos esenciales que hay que verificar es si la prevención de riesgos laborales está verdaderamente integrada en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos, ya que la integración, además de ser un requisito legal, constituye una condición necesaria para la eficacia de la acción preventiva.

El sistema de prevención es el propio sistema general de gestión de la empresa, al cual se han incorporado los compromisos empresariales en materia de seguridad y salud

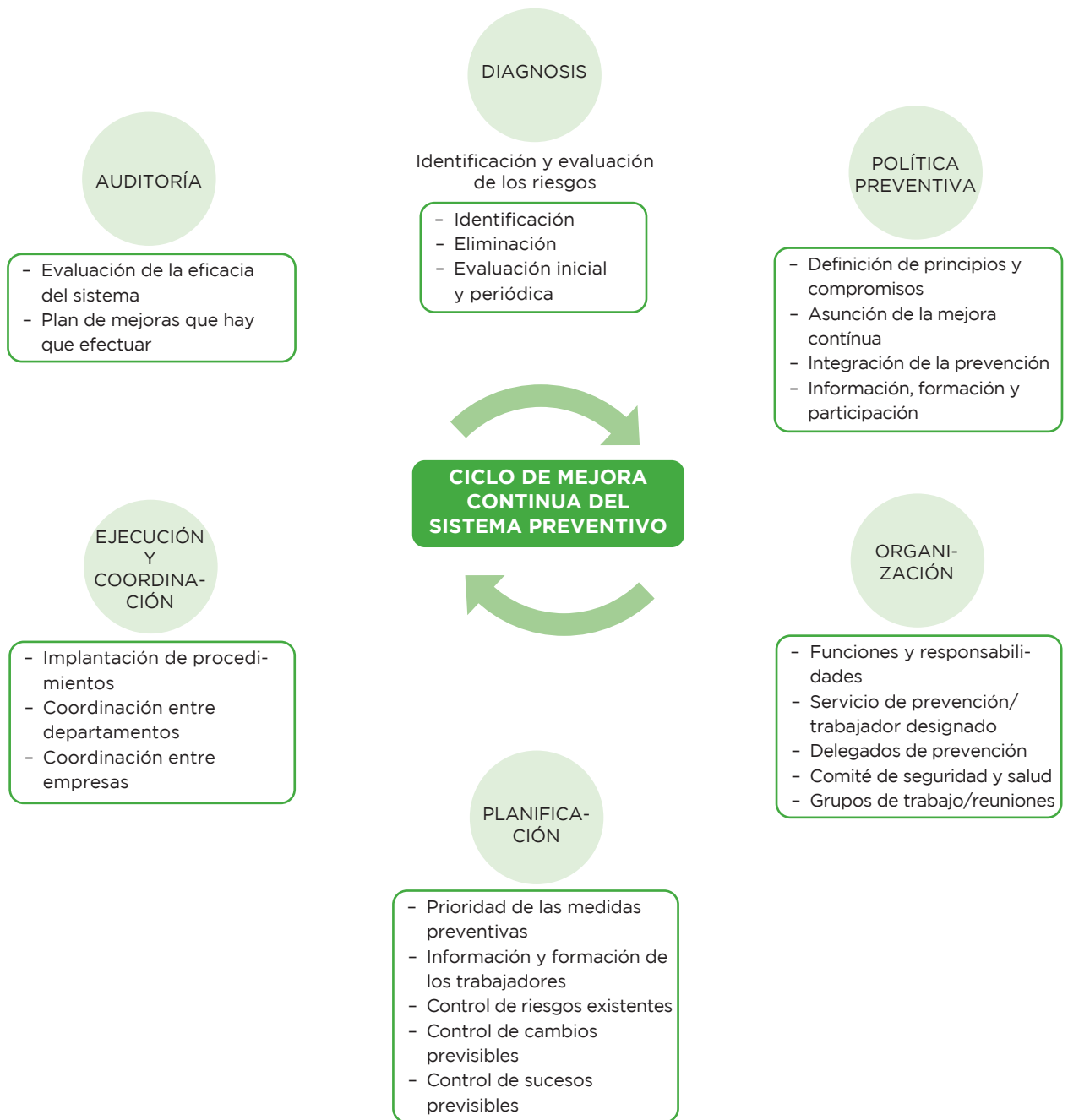


Figura 6. Ciclo de mejora continua del sistema preventivo. Fuente: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

En resumen, mediante este instrumento se trata de comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva, su adecuación a las necesidades y su grado de implantación e integración dentro de la empresa de manera objetiva, sistemática y documentada a fin de determinar sus debilidades y así poder establecer dónde es preciso mejorar.

La auditoría es un instrumento de control empleado para comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva

La auditoría, como antes se ha señalado, es un examen sistemático, es decir, en su desarrollo se siguen unas pautas previamente establecidas. También debe ser un mecanismo independiente, lo que significa que las personas encargadas de realizarla (auditores) no han de mantener vinculaciones con los auditados; de lo contrario, se podría influir en su objetividad e independencia y afectar negativamente en su finalidad y en el resultado de sus actuaciones.

En una auditoría intervienen fundamentalmente tres figuras:

- El cliente de la auditoría o persona u organismo que la solicita.
- El auditado o la organización sometida a la auditoría.
- El auditor o la persona con competencia para realizar auditorías.

Las auditorías deben ser realizadas por personas físicas o jurídicas que cuenten con: formación y experiencia específica en los sistemas de gestión y en las técnicas de auditoría, conocimiento suficiente en las materias y los aspectos técnicos objeto de la misma, habilidades (comunicación, observación, etc.) y medios adecuados para llevar a cabo estas actividades.

Las auditorías internas son las realizadas por la propia empresa para comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva implantado. Los auditores que realizan dicho seguimiento pueden ser, en función del tamaño o de las necesidades de la organización, personal interno de la empresa, con dedicación exclusiva o no, o personal perteneciente, por ejemplo, a una consultoría a la cual se encarga la realización de estas auditorías internas. Por supuesto, estos auditores han de contar siempre con el apoyo incondicional de la dirección.

Las auditorías internas son las realizadas por la propia empresa para comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva implantado

Con las auditorías internas, que deberían llevarse a cabo en todas las empresas, se pretende vigilar el cumplimiento de la normativa y mejorar constantemente la propia gestión preventiva a fin de asegurar el buen funcionamiento de la organización (utilizando de manera adecuada sus recursos) promoviendo tanto los cambios que sean necesarios como la corrección de las deficiencias detectadas.

Recuerda



Mediante las auditorías se trata de comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva, su adecuación a las necesidades y su grado de implantación e integración dentro de la empresa de manera objetiva, sistemática y documentada a fin de determinar las debilidades del sistema y así poder establecer dónde es preciso mejorar.

Es conveniente no confundir con estas auditorías internas aquellas cuyo objeto es la posible obtención, a través de una entidad acreditada, de la **certificación** de que se ha implantado un sistema de gestión conforme a los requisitos y las especificaciones contenidas en una norma o en un modelo estandarizado. Este tipo de auditorías, de carácter voluntario, son externas. Para mantener la comentada certificación por terceras partes, estas auditorías externas deben ser repetidas periódicamente.

El procedimiento de la auditoría interna consta de tres fases básicas: preparación, realización e informe

En lo que respecta a la auditoría interna, el procedimiento de la misma consta, básicamente, de tres fases: preparación, realización e informe de la misma.

En la primera fase, el auditor debe recabar una serie de informaciones con el fin de tener un conocimiento mayor de la empresa y poder preparar la correspondiente auditoría. La información que debe solicitar es fundamentalmente la siguiente: actividad, principales procesos, organización empresarial y de la actividad preventiva, número de trabajadores, datos sobre siniestralidad, documentación del sistema, plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos, planificación de la actividad preventiva e informes de auditorías anteriores.

Tras el análisis de la documentación, el equipo auditor debe tener ya una idea de los requisitos concretos exigibles y de su grado de cumplimiento, por lo cual puede empezar a preparar el programa de la auditoría. Se comentará con el empresario el programa de trabajo y se delimitarán los objetivos y el alcance de la auditoría.

En la fase de realización de la propia auditoría, el equipo auditor debe comprobar que el sistema de gestión implantado cumple los requisitos exigibles, recoger información al respecto que aporten los propios trabajadores y tomar notas de todo aquello que pueda ser significativo en la búsqueda de "evidencias objetivas" con el fin de detectar si se ha producido una "no conformidad".

Una vez que han acabado las actividades de la auditoría correspondientes a la visita a los departamentos y a las instalaciones y la búsqueda de información por parte de los auditores, se elabora un informe donde se resumen las actuaciones realizadas, los acontecimientos en la auditoría y los resultados obtenidos.

Finalmente, en una última reunión mantenida con el empresario y sus representantes, el equipo auditor debe comunicar los citados resultados obtenidos y explicar las "no conformidades" que ha podido detectar, describir las situaciones que se han considerado inadecuadas y mostrar las correspondientes evidencias. En esta reunión de cierre se exponen también, si así ha sido acordado con el auditado, las acciones que han de emprenderse para corregir las desviaciones frente a los requerimientos del sistema de gestión.

La auditoría no se da por finalizada hasta que se cierran las acciones correctivas derivadas de las "no conformidades" o las acciones de mejora propuestas. En este caso, dicha auditoría se suspende temporalmente y se reanuda en la fecha prevista para el cierre de las acciones acordadas.

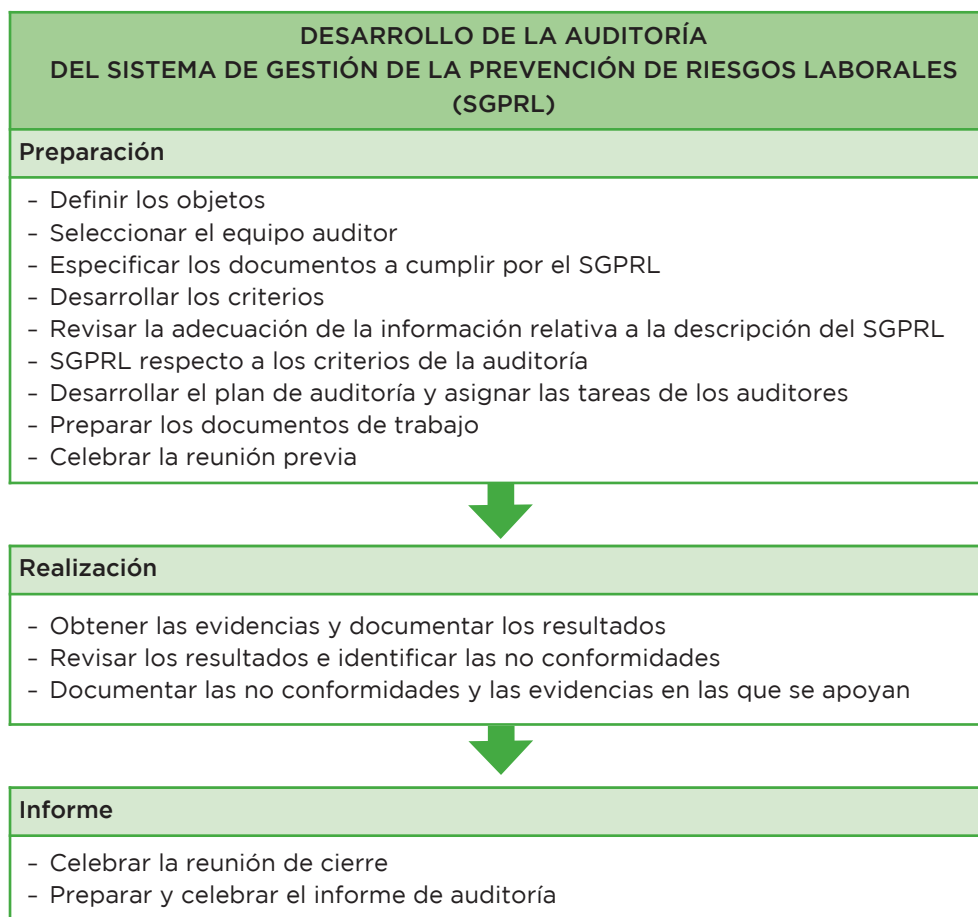


Figura 7. Procedimiento de auditoría del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales.

La eficacia de la auditoría depende en gran medida de la correcta elaboración y distribución de su informe. Los resultados han de ser facilitados a los responsables y a las personas que han de participar en la mejora del sistema de gestión. Para facilitar la comprensión de los contenidos del informe, éste ha de ser redactado de una forma precisa, clara y concisa.

Por otro lado, hay que tener en cuenta que, además de las auditorías internas o externas que se lleven a cabo voluntariamente a fin de evaluar la eficacia del sistema de gestión de prevención de riesgos laborales implantado en la empresa, la legislación en materia de seguridad y salud establece la obligación de realizar auditorías externas en determinados supuestos.

Así, se establece en el apartado 6 del art. 30 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que el empresario que no hubiere concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, en los términos que se determinan en el Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Las auditorías legalmente exigibles persiguen valorar la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales implantado en la empresa

Estas auditorías legalmente exigibles son consideradas "instrumentos de gestión que persiguen reflejar fielmente la imagen del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente, para permitir así la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora".

Recuerda



Las auditorías legalmente exigibles se consideran "instrumentos de gestión que persiguen reflejar fielmente la imagen del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora".



RESUMEN

- "El empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores" (art. 14 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales).
- La actividad preventiva deberá integrarse en el conjunto de actividades y decisiones, tanto en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en las que éste se preste, como en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma. La integración de la prevención 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.
- La prevención de riesgos laborales, por lo que comporta de atención a las condiciones de trabajo de las personas (principal valor de la empresa) constituye, con una adecuada gestión, un medio preciso para alcanzar niveles óptimos de calidad de productos, servicios y procesos, lograr la confianza de los trabajadores, reforzar el liderazgo de los directivos y demostrar ante la sociedad el nivel de responsabilidad social asumido en materia laboral, contribuyendo así a que la empresa sea eficiente y competitiva.

- La seguridad de los productos repercute muy positivamente en la seguridad y salud en el trabajo, fundamentalmente de dos formas: en primer lugar, supone un desplazamiento de la prevención hacia el origen del riesgo, evitándolo o reduciéndolo en la fase del diseño; y en segundo lugar, conlleva que se establezca un nuevo escenario de competencias y responsabilidades en el que aparecen el fabricante, el importador y el suministrador de maquinaria, equipos, productos, útiles de trabajo, elementos para la protección de los trabajadores, etc.
- El plan de prevención es la herramienta legalmente establecida a través de la cual se implanta el sistema de prevención y se determina la política de prevención de riesgos laborales en la empresa.
- En la gestión de la calidad, del medio ambiente y de la prevención de riesgos laborales, tanto la política empresarial como las funciones y las responsabilidades de cada nivel jerárquico de la organización pueden ser perfectamente unificadas, de tal modo que cabría plantearse la existencia de un único Manual de gestión, sin olvidar, en materia preventiva, la necesidad de disponer de los instrumentos exigidos por la legislación: plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva.
- La política preventiva recoge los objetivos y las directrices asumidos por la dirección tendentes tanto a que la prevención de riesgos laborales sea considerada en todas las prácticas y la toma de decisiones de la empresa como al cumplimiento real de la legislación vigente y se constituye en uno de los elementos clave del sistema de gestión.
- En la política debe proclamarse el establecimiento de una cultura de empresa encaminada a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores sobre la base de los principios de la acción preventiva.
- La prevención de riesgos laborales forma parte de la política empresarial encaminada hacia lo que se denomina "excelencia". Por esta razón, debe ser coherente con la totalidad de actuaciones empresariales y estar vinculada con los sistemas de calidad y medio ambiente, con los que existen profundas interrelaciones.
- La implantación de un sistema integrado de gestión precisa tanto la firme decisión por parte de la dirección de llevar a cabo este proyecto como la participación de todos los miembros de la empresa en el mismo.
- Mediante las auditorías se trata de comprobar la eficacia del sistema de gestión preventiva, su adecuación a las necesidades y su grado de implantación e integración dentro de la empresa de

manera objetiva, sistemática y documentada a fin de determinar las debilidades del sistema y así poder establecer dónde es preciso mejorar.

- Las auditorías legalmente exigibles son consideradas "instrumentos de gestión que persiguen reflejar fielmente la imagen del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora".



TERMINOLOGÍA

Alta dirección:

"Persona o grupo de personas que dirigen y controlan al más alto nivel una organización" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Auditoría:

"Proceso sistemático, independiente y documentado para obtener evidencias de la auditoría y evaluarlas de manera objetiva con el fin de determinar la extensión en la que se cumplen los criterios de auditoría" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Calidad:

"Grado en el que un conjunto de características inherentes cumple una serie de requisitos" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Certificación:

Acción llevada a cabo por una entidad reconocida como independiente de las partes interesadas mediante la cual se manifiesta la conformidad de una empresa, un producto, un proceso, un servicio o una persona con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

Según la Ley 21/1992, de Industria, es: "La actividad que permite establecer la conformidad de una determinada empresa, producto, proceso o servicio con los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas".

Ciente:

"Organización o persona que recibe un producto (puede ser externo o interno a la organización). Ejemplos: consumidor, usuario final, minorista, beneficiario y comprador" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Directiva comunitaria (UE):

Norma de alcance general que obliga a los Estados miembros al resultado que pretende obtenerse, pero deja a las autoridades nacionales la elección de la forma y los medios para conseguirlo. Tiende a aproximar la legislación de los Estados en la materia tratada.

Puede ir destinada a todos los miembros o sólo a uno.

Se aplica en su totalidad, pero no directamente: los Estados deben transponerla a normas internas en el plazo establecido.

Empresa:

Sistema definido como un conjunto en interrelación dinámica, organizado y orientado hacia el logro de uno o varios objetivos; también se puede definir como un sistema que posee las siguientes propiedades:

1. Es abierto y fuertemente interrelacionado con el entorno, con salidas y entradas de diferente naturaleza.
2. Es autorregulado; cuenta con un subsistema regulador que define las funciones y los objetivos.
3. Es variable; la empresa no permanece inalterable a lo largo de su vida.
4. Es casi divisible; puede descomponerse en subsistemas casi aislados y ninguno constituye un sistema independiente.

Empresarios:

"Todas las personas, físicas o jurídicas, o comunidades de bienes que reciban la prestación de servicios de las personas [trabajadores por cuenta ajena], así como de las personas contratadas para ser cedidas a empresas usuarias por empresas de trabajo temporal legalmente constituidas" (Estatuto de los Trabajadores).

Entidades de certificación:

Las que tienen el cometido de establecer la conformidad de una determinada empresa, un producto, un proceso o un servicio a los requisitos definidos en normas o especificaciones técnicas.

Gestión de la calidad:

"Actividades coordinadas para dirigir y controlar una organización en lo relativo a la calidad" (Norma UNE-EN ISO 9000).

ISO:

Organización internacional de normalización.

Medio ambiente:

Para el Consejo de Europa está constituido por los recursos naturales abióticos y bióticos, como el aire, el agua, la fauna, la flora y la interacción entre estos factores, los bienes que componen la herencia cultural y los aspectos característicos del paisaje.

Según la norma ISO 14001 es: "El entorno en el cual una organización opera, incluidos el aire, el agua, el suelo, los recursos naturales, la flora, la fauna, los seres humanos y sus interrelaciones".

El Tribunal Constitucional Español, en su sentencia 102/1995, lo define, desde una perspectiva jurídica, como: "...compuesto por los recursos naturales, con el soporte físico donde nacen, se desarrollan y mueren. Sin embargo, ya desde su aparición en nuestro ordenamiento jurídico en el año 1916, sin saberlo, se incorporan otros elementos que no son naturaleza, sino historia, los monumentos, así como el paisaje, que no es sólo una realidad objetiva, sino un modo de mirar distinto en cada época y cada cultura".

Norma:

"Especificación técnica de aplicación repetitiva o continuada cuya observancia no es obligatoria, establecida con participación de todas las partes interesadas, que aprueba un organismo reconocido, a nivel nacional o internacional, por su actividad normativa" (Ley 21/1992, de Industria).

Norma armonizada:

Especificación técnica aprobada por un Organismo Europeo de Normalización (CEN), elaborada bajo un mandato de la Comisión Europea, de acuerdo con lo establecido en la Directiva 83/189/CEE.

Organización:

"Conjunto de personas e instalaciones con una disposición de responsabilidades, autoridades y relaciones" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Política de calidad:

"Intenciones globales y orientación de una organización relativas a la calidad tal como se expresan formalmente por la alta dirección" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Proceso:

"Conjunto de actividades mutuamente relacionadas o que interactúan, las cuales transforman elementos de entrada en resultados" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Producto:

"Resultado de un proceso. Existen cuatro categorías genéricas de productos: servicios (por ejemplo, transporte), software (por ejemplo, programas de computador o diccionario), hardware (por ejemplo, parte mecánica de un motor) o materiales procesados (por ejemplo, lubricante).

La mayoría de los productos contienen elementos que pertenecen a diferentes categorías genéricas. La denominación del producto, en cada caso, como servicio, software, hardware o material procesado depende del elemento dominante" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Producto industrial:

"Cualquier manufactura o producto transformado o semitransformado de carácter mueble, aun cuando esté incorporado a otro bien mueble o a uno inmueble, y toda la parte que lo constituya, como materias primas, sustancias, componentes y productos semiacabados" (Ley 21/1992, de Industria).

Proyecto:

"Proceso único consistente en un conjunto de actividades coordinadas y controladas con fechas de inicio y de finalización, llevadas a cabo para lograr un objetivo conforme con requisitos específicos, incluyendo las limitaciones de tiempo, costo y recursos" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Requisito:

"Necesidad o expectativa establecida, generalmente implícita (habitual o práctica común para la organización, sus clientes y otras partes interesadas) u obligatoria.

Un requisito especificado es aquel que se declara, por ejemplo, en un documento.

Los requisitos pueden ser generados por las diferentes partes interesadas" (Norma UNE-EN ISO 9000).

Seguridad industrial:

"Tiene por objeto la prevención y limitación de riesgos, así como la protección contra accidentes y siniestros capaces de producir daños o perjuicios a personas, flora, fauna, bienes o medio ambiente, derivados de la actividad industrial o de la utilización, el funcionamiento y el mantenimiento de las instalaciones o los equipos y de la producción, el uso o el consumo, el almacenamiento o el desecho de los productos industriales" (Ley 21/1992, de Industria).

Sistema de gestión:

"Sistema para establecer la política y los objetivos y para lograr dichos objetivos" (Norma UNE-EN ISO 9000).

"Es un grupo de elementos interrelacionados usados para establecer la política y los objetivos y para cumplir estos objetivos.

Un sistema de gestión incluye la estructura de la organización, la planificación de actividades, las responsabilidades, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos" (International Standardization Organization/Organización Internacional de Normalización-ISO).

Sistema de gestión ambiental (SGA):

"Parte del sistema de gestión de una organización empleada para desarrollar e implementar su política ambiental y gestionar sus aspectos ambientales" (ISO 14001).

Sistema de gestión de la calidad:

"Sistema de gestión para dirigir y controlar una organización respecto a la calidad" (Norma UNE-EN ISO 9000).

