TEMA 16

LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD (SST) EN LA EMPRESA: CONCEPTO. EL MODELO DE SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SST DE LA OIT. EL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES. LA AUDITORIA DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: CONCEPTO Y REGULACIÓN

INTRODUCCIÓN

Durante la década de los 90 se produjo un aumento de los índices de siniestralidad, en concreto el mayor número de accidentes mortales hasta la fecha, que concienció a la sociedad sobre la necesidad de contar con herramientas específicas para gestionar la seguridad y salud en el trabajo (en adelante, SST) dentro de la propia organización.

Igualmente se aprobaron legislaciones específicas como la Directiva Marco 89/391/CEE sobre la aplicación de medidas para promover la mejora de la SST y en España se traspuso en la Ley 31/95, de 8 de noviembre, de Prevención de riesgos laborales, que más adelante se desarrollaría por el Real Decreto 39/97, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, y sus sucesivas modificaciones.

Las organizaciones, tanto públicas como privadas, necesitaban entonces sistemas que les permitieran asegurar el cumplimiento de la abundante legislación laboral, así como reducir accidentes y enfermedades laborales.

Es en este contexto, donde algunos organismos comenzaron a trabajar en sistemas de gestión de prevención de riesgos en el trabajo, destacando a nivel internacional la publicación de la ILO -OSH 2001 "Directrices relativas a los sistemas de gestión de la SST por la Organización Internacional del Trabajo" (OIT) y a nivel nacional, la publicación de Notas Técnicas de Prevención (NTP) y posteriormente Guías Técnicas por parte del Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST).

Es entonces, cuando los organismos de normalización de varios países desarrollaron normas con los requisitos mínimos de un sistema de gestión de prevención de la SST como *British Standards Institution* (BSI), *Canadian Standards Association* (CSA) o Asociación Española de Normalización (AENOR) con la Norma UNE 81901 EX que permitía la certificación del sistema de gestión de seguridad y salud en el trabajo.

Asimismo, se crea el *OHSAS Project Group*, un foro de expertos en SST y sistemas de gestión que constituyeron un grupo formado por organismos certificadores de 15 países de Europa, América y Asia para desarrollar un referencial técnico certificable, lo que culminó en 1999 con la publicación del estándar OHSAS 18001, especificación técnica para la gestión de la seguridad y salud ocupacional, que fue implantada en empresas de más de 130 países.

Tras algunos intentos infructuosos, en 2013 la Organización Internacional de Normalización (ISO) comenzó a redactar la primera norma internacional certificable de sistemas de gestión de la SST y casi 5 años después se publicó la Norma ISO 45001:2018 donde se recogen las mejores prácticas internacionales preventivas de los últimos veinte años, así como la experiencia adquirida de las organizaciones de nacionales e internacionales, y las recomendaciones de los documentos publicados por la Agencia Europea para la SST (EU-OSA).

El efecto positivo resultante de la introducción de los sistemas de gestión de la SST en una organización, para reducir los riesgos y la mejora de la productividad, está reconocido tanto por los gobiernos, la Administración, las organizaciones privadas y el personal técnico que trabaja en la materia.

1. LA GESTIÓN DE LA SEGURIDAD Y SALUD (SST) EN EL TRABAJO EN LA EMPRESA: CONCEPTO

Un **sistema de gestión** es un conjunto de elementos interrelacionados que actúan de forma conjunta para alcanzar objetivos, mediante la definición de sistemáticas para realizar las tareas que deben estar adaptadas tanto al tamaño como la actividad de las organizaciones. Es decir, permite a las organizaciones planificar, sistematizar y procedimentar las actividades de forma que siempre se ejecuten de la misma forma, eliminando, de esta manera, la incertidumbre.

Para ello, el sistema debe definir inicialmente unos **objetivos** que permitan alcanzar unos resultados previstos, mediante la realización de determinadas actividades y la asignación de unos medios o recursos. En el caso de los sistemas de gestión de la SST los objetivos son la prevención de las lesiones y del deterioro de la salud de las personas trabajadoras, eliminar peligros y minimizar los riesgos, mejorar el desempeño de la seguridad y salud en el trabajo, etc.

Asimismo, y con carácter general, un sistema de gestión se utiliza en el proceso de toma de decisiones de la empresa y, en el caso concreto de los sistemas de la gestión de la SST, permite obtener resultados sobre el desempeño de seguridad y salud en el trabajo, con el objeto de proporcionar información suficiente para evaluar y mejorar los resultados en la prevención de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales en los lugares de trabajo de forma que se gestionan los peligros y los riesgos de manera eficaz.

No debemos olvidar que actualmente los lugares de trabajo no deben ser solamente seguros sino también saludables y esta es la responsabilidad de las organizaciones que deben promover y proteger tanto física como mentalmente al personal. Por tanto, es adecuado y lógico implantar un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

Gestionar correctamente una actividad significa que hay que planificarla, organizarla y controlarla. Por tanto, podemos definir los elementos mínimos de un sistema de gestión que incluyen, al menos, la definición de la estructura de la organización, la asignación de funciones y responsabilidades (dirección, control, ejecución, etc.), la planificación de las actividades, el desarrollo de trabajo, la evaluación y seguimiento de las actividades y su análisis para la mejora.

Actualmente los sistemas de gestión se basan en la *gestión por procesos*, entendiendo por proceso un conjunto de actividades relacionadas que transforman entradas y salidas. Por tanto, la empresa debería identificar cuáles son los procesos necesarios y sus interrelaciones, que posteriormente puede procedimentar. Es decir, definir una forma específica de llevar a cabo una actividad o tarea (instrucciones o normas de trabajo) que puede estar documentado o no.

El grado de **formalización** del sistema de gestión es una decisión del empresariado, salvo cuando la legislación exija algún tipo de documentación (ej. Procedimiento acceso a espacios confinados) o registro (ej. Autorización a espacios confinados). La formalización puede contribuir, aunque no siempre, a asegurar la eficacia del sistema. Pero es importante recordar que en el caso de documentar sistemáticas los procedimientos deben incluir al menos: la descripción de las actividades y tareas (que), la planificación de las mismas (cuando), la sistemática o metodología (como), las funciones y responsabilidades (quien) y el registro de datos o resultados (donde). Los sistemas de gestión se organizan, por tanto, en procesos interrelacionados para optimizar el sistema y el desempeño del trabajo.

Si los sistemas de gestión cumplen normas específicas, son los llamados **sistemas de gestión normalizados,** como son los sistemas de gestión de calidad según las normas ISO 9000, de gestión medioambiental según las normas ISO 14000, de responsabilidad social (ISO 26000), de seguridad en la información (ISO 27000), de riesgos (ISO 31000), etc., y, por supuesto, los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo según las normas ISO 45000. Con carácter general, todos estos sistemas de gestión utilizan el *ciclo de mejora de Deming* como estrategia de mejora continua lo que, además, los hace compatibles e integrables entre sí. Los elementos principales de este ciclo para la SST serían:

- Planificar: determinar y evaluar los riesgos, establecer los objetivos, así como definir funciones y responsabilidades.
- Hacer: desarrollar los planes de acción para eliminar los peligros y reducir los riesgos aportando los recursos necesarios.
- Verificar: realizar un seguimiento para asegurar que se consiguen los resultados previstos.
- Actuar: implantar las acciones necesarias para mejorar continuamente la eficacia del sistema de gestión.

En resumen, un sistema de gestión de la SST se basa en establecer las herramientas necesarias para prevenir las lesiones y el deterioro de la salud de las personas trabajadoras en el lugar de trabajo, que tiene que ser seguros y saludable, eliminando los peligros y minimizando los riesgos y aplicando medidas de prevención eficaces. Todo ello debe partir del liderazgo y compromiso de la dirección junto con la consulta y la participación del personal trabajador con el fin de desarrollar una cultura preventiva de la organización que apoye a los resultados previstos.

Es importante mencionar que el INSST publicó en 2008 la "Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa" que desarrolla el cumplimiento del mandato legal de la disposición adicional única del Real Decreto 604/2006 de "Proporcionar información orientativa que pueda facilitar al empresario el diseño, la implantación, la aplicación y el seguimiento del plan de prevención de riesgos laborales de la empresa, en particular cuando se trate de pequeñas y medianas empresas y, dentro de éstas, de las empresas de menos de seis trabajadores que no desarrollen actividades incluidas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención".

2. EL MODELO DE SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SST DE LA OIT

En la década de los 70 del siglo pasado diferentes informes y estudios avisaban de un cambio de orientación, y se materializó pasando de desarrollar una normativa específica para la industria a una legislación marco que abarcaría todas las industrias y a todas las plantillas. Era el comienzo de un enfoque más global de la SST.

A nivel internacional este cambio se plasmó en el Convenio sobre la Seguridad y Salud de los Trabajadores de 1981 de OIT (nº 155) y la Recomendación que le acompaña (nº 164) que resaltaron la importancia de la participación tripartita en la aplicación de las medias de seguridad y salud en la empresa. Dicho convenio ha entrado en la categoría de fundamental en 2022, tras la enmienda a la declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, donde se incluye el 5º principio relativo al derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable.

Los mencionados cambios en la declaración de principios y derechos fundamentales de la OIT son una decisión histórica que refuerzan la necesidad de la establecer estrategias y sistemas de gestión integrados y de gobernanza para asegurar un entorno de trabajo seguro y saludable a través de la mejora continua.

Posteriormente, la evolución del mundo empresarial y los cambios en las condiciones de trabajo hicieron necesario un modelo de gestión que asegurara que se evaluaban las condiciones de trabajo seguras y saludables y la mejora continua para reducir enfermedades profesionales y accidentes de trabajo. Surge así el concepto de sistema de gestión de la SST.

La OIT, debido a su estructura tripartita y a su función de elaborar normas, fue el organismo más apropiado para elaborar unas directrices internacionales relativas a los sistemas de gestión de la SST, las cuales se intentaron alinear a las normas ISO 9001 e ISO 14001 que se habían adoptado en los años 90 por numerosas empresas.

En una reunión tripartita de expertos celebrada en abril de 2001, tras dos años de trabajo y de revisión de principios acordados a nivel internacional definidos por los tres mandantes de la OIT (los gobiernos, el empresariado y el personal), se redactaron las "Directrices relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo" (ILO-OSH 2001). Las Directrices, publicadas en diciembre de 2001 tras su aprobación por el Consejo de Administración de la OIT, se han traducido a más de 22 idiomas y se utilizan en al menos 30 países convirtiéndose en pocos años en el modelo más utilizado y certificado a nivel nacional.

Las Directrices son recomendaciones prácticas establecidas por la OIT para el uso por parte de los responsables de la gestión de la SST, que no tiene carácter obligatorio y no tiene por objeto sustituir las leyes o reglamentos naciones ni las normas vigentes y, además, su aplicación no exige la certificación. Es un instrumento práctico para las organizaciones e instituciones para la mejora continua de la eficacia de la SST.

Los objetivos de las Directrices, a nivel global, deberían contribuir a la protección de las personas trabajadoras contra los peligros y a eliminar las lesiones, enfermedades, dolencias, incidentes y muertes relacionadas con el trabajo. Además, a nivel nacional, las directrices deben servir para crear un marco para el desarrollo de la legislación, facilitar las iniciativas voluntarias y orientar el desarrollo de directrices específicas. Asimismo, a nivel de la organización, se proponen:

- facilitar orientación sobre la integración de los elementos del sistema de gestión de la SST, como un componente más de las disposiciones en materia de política de gestión; y
- motivar a todos los miembros, y en particular al empresariado, la propiedad, la dirección, las personas trabajadoras y sus representantes, para que apliquen los principios y métodos adecuados de gestión de la SST para la mejora continua de los resultados de la SST.

Las directrices de la OIT se basan en el círculo de la mejora continua o ciclo de Deming (Planificar-Hacer-Verificar-Actuar) en el que los elementos principales de gestión que integran el sistema de gestión de la SST son los siguientes:

- Política de la organización.
- Organización de la prevención.
- Planificación y aplicación del sistema.
- Evaluación de los resultados.
- Acción en pro de mejora.

La seguridad y salud de las personas trabajadoras es deber y responsabilidad del empresariado, cumpliendo las leyes y reglamentaciones nacionales; además, debería mostrar un liderazgo y compromiso firme con la SST en la organización adoptando las medidas necesarias para crear un sistema de gestión de la SST que incluya al menos los elementos mencionados más arriba. A continuación, se desarrollan los elementos del SG de la SST:

I. Política y participación

El empresariado, en consulta con el personal trabajador, debe exponer por escrito la **política de SST (desarrollado en el apartado 3.1 de las Directrices)**, que debería ser específica (a la organización y a su tamaño y naturaleza), concisa, (clara, firmada y fechada por la persona de mayor rango), difundida y accesible (a todo el personal), revisada periódicamente y puesta a disposición de las personas interesadas. La política debería incluir, como mínimo, los siguientes principios y objetivos:

- la protección de la seguridad y salud de todos los miembros de la organización;
- el cumplimiento de los requisitos legales de SST, programas voluntarios, negociación colectiva y de otros que la organización suscriba;
- la consulta y participación del personal trabajador en el sistema de gestión de la SST; y
- el compromiso de mejora continua.

La **participación de los trabajadores (3.2)** es un elemento esencial del sistema de gestión de la SST y el empresariado debería:

- asegurar que el personal y sus representantes son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de la SST relacionados con su trabajo, incluidas las situaciones de emergencia;
- adoptar medidas para que el personal disponga del tiempo y recursos suficientes para participar en los procesos y elementos del sistema de gestión; y
- asegurar el establecimiento y funcionamiento de un Comité de SST, si procede, y el reconocimiento de los representantes del personal trabajador.

II. Organización

El empresariado debería asumir la **responsabilidad (3.3)** general de proteger la seguridad y la salud del personal trabajador, y liderar las actividades de la SST; así como, junto con los directores de mayor rango, de asignar la responsabilidad, **la obligación de rendir de cuentas (3.3)** y la autoridad para asegurar la implantación del SG mediante el establecimiento de estructuras y procedimientos. Es decir, se tendrá que establecer la modalidad preventiva, de acuerdo con la legislación vigente, definir las funciones y responsabilidades, los órganos de participación como el Comité de SST, la entidad gestora colaboradora de la SS, etc.

El empresariado debería definir los requisitos de **competencia (3.4)** necesarios en materia de SST, y se deberían establecer y mantener disposiciones para asegurar que todas las personas sean competentes para llevar a cabo sus deberes y responsabilices relacionados con la SST. Y, en relación con la **formación (3.4)**, esta debería ofrecerse gratuitamente a todos los participantes y organizarse durante las horas de trabajo.

En función del tamaño y la naturaleza de sus actividades se debería elaborar y mantener actualizada una **documentación del sistema de gestión de la SST (3.5)** con un contenido mínimo (política y objetivos, funciones y responsabilidades, riesgos y peligros, medidas para su prevención y control, instrucciones y procedimientos, etc.). Asimismo, se deberían establecer, archivar y conservar registros de actividades relativas a la SST (accidentes y enfermedades, aplicación de la legislación, vigilancia de la salud, supervisión, etc.). El personal tendrá acceso a la documentación y el derecho de consulta de registros, salvo reversas de confidencialidad.

Deberían establecer y mantener procedimientos para para recibir, documentar y responder las **comunicaciones (3.6)** internas y externas relacionadas con la SST, garantizar la comunicación interna de la información relativa a la SST y asegurar que además se registran, tienen en cuenta y responden las quejas y sugerencias del personal.

III. Planificación y aplicación

El sistema de gestión de la SST existente y las disposiciones pertinentes deberían ser evaluados en un **examen inicial (3.7),** realizado por personas competentes y en consulta con el personal trabajador. Si no existiera un sistema de gestión de la SST, este examen inicial debería servir de base para establecerlo. El resultado del examen inicial debería documentarse, y servir de base para la toma de decisiones y la evaluación de la mejora continua. El examen debería:

- Identificar la legislación y normativa vigente y otras disposiciones suscritas.
- Identificar, prever y evaluar los peligros y los riesgos existentes o posibles.
- Determinar si los controles existentes y previstos son adecuados.
- Analizar los datos de la vigilancia de la salud.

En el apartado de **Planificación, elaboración y aplicación del sistema (3.8)**, se establece que el propósito de la planificación debería ser crear un SG de la SST que contribuya, como mínimo, a cumplir la legislación y a la mejora continua de la SST. Deberían tomarse medidas para una planificación adecuada, basada en el examen inicial, los posteriores u otros datos, para contribuir a la protección de la SST, y debería contener todos los elementos del SG de la SST. La planificación debería incluir:

- El establecimiento de prioridades y los objetivos de la SST.
- La preparación de un plan para cada uno de los objetivos.
- La selección de criterios de medición de los objetivos.
- La dotación de recursos adecuados, humanos, financieros y técnicos.

De conformidad con la política de la SST basada en el examen inicial y los posteriores, se deberían establecer **objetivos en materia de SST (3.9)** específicos y medibles, compatibles con la legislación, centrados en la mejora continua y realistas que deberían estar documentados, comunicados a todos los responsables y evaluados periódicamente y si procede, actualizados.

Para la adecuada **prevención de los peligros (3.10)** se deberían considerar los siguientes elementos:

- **Medidas de prevención y control**: identificar y evaluar los peligros y riesgos de la SST estableciendo un orden de prioridad de las medidas: eliminar, controlar con medidas técnicas o administrativas, reducir con sistemas de trabajo seguros controlados, usar de medidas colectivas, y en último caso EPI. Así como, establecer procedimientos de prevención y control de los peligros adaptados a estos, revisados periódicamente, que cumplan la legislación y adecuados los conocimientos y la tecnología actual.
- **Gestión del cambio:** evaluar los cambios internos (personal, procedimientos, etc.) y externos (legislación, tecnología, etc.) para tomar medidas preventivas previas, así como identificar los peligros y evaluar los riesgos nuevos en consulta con el personal trabajador asegurando que se informa y se forma a todos los afectados.
- **Preparación y respuesta con respecto a situaciones de emergencia:** establecer y mantener disposiciones para las situaciones de emergencia, garantizando la formación e información interna y la comunicación con servicios de emergencia externos y otros organismos, con los que debería establecerse la adecuada cooperación. Asimismo, se deberían identificar los accidentes y las situaciones de emergencia potenciales para prevenir estos riesgos para la SST.
- **Adquisiciones**: establecer y mantener procedimientos para asegurar que en las compras se incorporan los requisitos de seguridad y salud en el lugar de trabajo (identificación, evaluación e inclusión en las especificaciones de compra de bienes y servicios), la legislación y que, antes de su utilización, se verifica que se cumplen los requisitos.
- **Contratación**: establecer y mantener disposiciones para asegurar que se apliquen las normas de seguridad y salud a los contratistas y su personal en la organización, incluyendo evaluación y selección, comunicación y coordinación, información, toma de conciencia, supervisión, cumplimiento legal y notificación de incidentes, accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo.

IV. Evaluación

Deberían elaborar, establecer y revisar periódicamente unos procedimientos para la **supervisión y evaluación de los resultados (3.11)** de los datos recopilados de la SST. Estos procedimientos deberían definirse en los diferentes niveles de gestión incluyendo la responsabilidad, la rendición de cuentas y la autoridad en materia de supervisión. Debería:

- Adecuarse al tamaño, actividades y objetivos.
- Recurrir a mediciones cualitativas o cuantitativas.
- Utilizar los resultados para verificar el control de los riesgos y el cumplimiento de la política y los objetivos.
- incluir una supervisión tanto activa (planes y objetivos, inspecciones, vigilancia de la salud, etc.), como reactiva (accidentes, enfermedades, fallos del sistema, etc.).

En relación con la **investigación de las lesiones, enfermedades, dolencias e incidentes relacionados con el trabajo y sus efectos en la seguridad y salud (3.12)**, se debería realizar y documentar la investigación de las causas para identificar las deficiencias en el sistema de gestión de la SST, que deberían ser realizadas por personas competentes y con la participación del personal trabajador. Los resultados deberían comunicarse a los

responsables y si existe al Comité de SS con el fin de tomar medidas correctivas para evitar que vuelva a suceder.

Se deben establecer disposiciones para realizar **auditorías (3.13)** periódicas del sistema de gestión de la SST, para determinar su adecuación y eficacia para la protección de la seguridad y la salud del personal trabajador. Se debería elaborar una política y un programa de auditoría, que incluya una definición de la competencia del auditor; el alcance y periodicidad; y, la metodología de la auditoría y de la elaboración de informes.

Se deberían realizar **exámenes por el personal directivo (3.14)** periódicamente para evaluar la estrategia y capacidad del sistema de gestión de la SST, para evaluar introducir cambios o medidas, y en ese caso, determinar las prioridades, para valorar los progresos y medidas correctivas y de mejora. Los exámenes deberían basarse en los datos de las investigaciones de incidentes accidentes y enfermedades, así como las compras y cambios realizados en el periodo para obtener conclusiones que deben quedar registradas y ser comunicadas.

V. Acción en pro de mejoras

Deberían tomarse y aplicarse disposiciones para adoptar **medidas preventivas y correctivas (3.15)** derivadas de los resultados de supervisión y medición de la eficacia del sistema de gestión de la SST, auditorías y exámenes realizados por la dirección. Cuando la evaluación u otras fuentes demuestren que las medidas de prevención y protección contra los peligros y los riesgos son inadecuadas o acabarán siéndolo, deberían abordarse medidas de prevención y control.

Deberían establecer y mantener disposiciones para la **mejora continua (3.16)** del sistema de gestión de la SST, teniendo en cuenta para cada elemento del mismo: objetivos, información y datos, resultados y sus evaluaciones, investigaciones, recomendaciones, cambios y modificaciones (técnicas o administrativas). Los procesos y los resultados de la SST deberían compararse con otros para mejorar su eficiencia.

3. EL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La necesidad de integrar la prevención en la empresa como elemento clave para incrementar la eficacia de la acción preventiva aparece en el Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por Real Decreto 39/1997 (RSP) que desarrolla la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL). Sin embargo, la *integración de la prevención* es un concepto que engloba o está conectado con otros conceptos diversos que ya han sido utilizados en la LPRL y la normativa que la desarrolla, aunque no están explícitamente definidos o relacionados, a pesar de la relevancia que tienen en el contexto de la misma.

El artículo 1 del RSP establece que "La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en el conjunto de sus actividades", "La integración de la prevención en el conjunto de actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos en la organización del trabajo y las condiciones en que éste se preste" y que "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, esta disposición no tuvo el impacto deseado y la prevención seguía considerándose una actividad que podía subcontratarse en su totalidad y que era externa a la organización productiva dirigida exclusivamente al cumplimiento de determinados requisitos de carácter documental.

La Ley 54/2003, de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales, establece el refuerzo de la integración de la prevención como uno de sus objetivos. Asimismo, la necesidad de actuar en ese sentido fue unánimemente reconocida en los acuerdos alcanzados en la Mesa de Dialogo Social en materia de prevención de riesgos laborales de 2002, que fueron posteriormente refrendados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

La modificación más importante de la citada Ley de Reforma se concreta en el apartado 1º del nuevo artículo 16 de la LPRL en el que se establece que "la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de está, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales".

Por último, el Real Decreto 604/2006, de 19 de marzo, realizó una modificación del RSP a su vez modificado por el Real Decreto 337/2010, especificando el papel que los servicios prevención (en particular los ajenos) deben jugar en relación con la integración, en los siguientes artículos:

- Art. 19.2 "Las entidades asumirán directamente el desarrollo de aquellas funciones señaladas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que hubieran concertado y contribuirán a la efectividad de la integración de las actividades de prevención en el conjunto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma".
- Art. 20.1 e) Cuando la empresa concierte actividades preventivas con un servicio de prevención ajeno, el concierto incluirá obligatoriamente (en relación con las actividades concertadas) "… la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa, a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales…"
- Art. 35 y 36 Incluir la *promoción de la integración* en las funciones de nivel básico e intermedio.

Para finalizar, es necesario mencionar algunas de las medidas contempladas en la Estrategias Españolas de Seguridad Salud en el Trabajo dirigidas a:

- 2007-2012: mejorar la calidad de las actuaciones de los servicios de prevención, por lo que indirectamente ayudan a la mejora de la integración.
- 2015-2020: promover la integración de la prevención de riesgos laborales en el conjunto de las políticas públicas, afianzando la cultura de la prevención y de la salud en las empresas y en la sociedad.
- 2021-2027: mejorar la gestión de la seguridad y la salud en las PYMES, una apuesta por la integración y la formación en prevención de riesgos laborales.

4. LA AUDITORIA DEL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: CONCEPTO Y REGULACIÓN

La Ley de Reforma establece que el empresariado 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 del personal trabajador.

Por su parte, la LPRL indica que esta integración deberá realizarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales. Y siendo este Plan, el conjunto de herramientas de gestión comunes con cualquier sistema de gestión empresarial (con elementos como la evaluación de riesgos o la investigación de accidentes y enfermedades profesionales) se concluye que el Plan es un sistema de gestión y, por tanto, debe disponer de un mecanismo que permita valorar su eficacia y la integración del mismo en la empresa.

El artículo 30 del RSP establece la **definición** de la auditoría como "… un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa…" y el artículo 30.2.d) del RSP establece que el **objetivo** de la auditoría debe ser "valorar la integración de la prevención… mediante la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales, y valorar la eficacia del sistema de… en todas las fases de la actividad de la empresa".

La regulación de las auditorías legales del sistema de prevención de riesgos laborales está definida en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención aprobado por Real Decreto 39/1997 (RSP) y sus modificaciones posteriores. A continuación, se desarrollan los distintos apartados:

- El **ámbito de aplicación** de las auditorías de los sistemas de gestión de la prevención de riesgos laborales está establecido en el artículo 29, donde se establece que son obligatorias como consecuencia de la evaluación de los riesgos para todas aquellas empresas que tengan que ser regular actividades preventivas para evitar disminuir los riesgos derivados del trabajo, con los siguientes matices:
  - "Las empresas que no hubieran concertado el servicio de prevención con una entidad especializada deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa.

    Asimismo, las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa..."
  - "… las empresas de hasta 50 trabajadores cuyas actividades no estén incluidas en el anexo I que desarrollen actividades preventivas con medios propios y en las que la eficacia del sistema preventivo resulte evidente sin necesidad de recurrir a una auditoría por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas, se considerará que han cumplido la obligación de la auditoría cuando cumplimenten y remitan a la autoridad laboral una notificación sobre la concurrencia de las condiciones que no hacen necesario recurrir a la misma según modelo establecido en el anexo II ….

    La autoridad laboral registrará y ordenará según actividades de las empresas sus notificaciones y facilitará una información globalizada sobre las empresas afectadas a los órganos de participación institucional en materia de seguridad y salud".

- "… a la vista de los datos de siniestralidad de la empresa o del sector o de informaciones o de otras circunstancias que pongan de manifiesto la peligrosidad de las actividades desarrolladas o la inadecuación del sistema de prevención, la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, podrá requerir la realización de una auditoría …"

El artículo 31 bis incorpora el siguiente contenido:

- "La auditoría del sistema de prevención de las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos tendrá como objeto las actividades preventivas desarrolladas por el empresario con recursos propios y su integración en el sistema general de gestión de la empresa, teniendo en cuenta la incidencia en dicho sistema de su forma mixta de organización, así como el modo en que están coordinados los recursos propios y ajenos en el marco del plan de prevención de riesgos laborales."

- El **contenido, metodología y plazo** de las auditorías del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales está recogido en artículo 30, indicando al respecto lo siguiente:

"1. La auditoría… persigue reflejar la imagen fiel del sistema…, 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.

2. Para el cumplimiento de lo anterior, la auditoría llevará a cabo un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema de prevención, que incluirá los siguientes elementos:

a) Comprobar cómo se ha realizado la evaluación inicial y periódica de los riesgos, analizar sus resultados y verificarlos, en caso de duda.

b) Comprobar que el tipo y planificación de las actividades preventivas se ajusta a lo dispuesto en la normativa general, así como a la normativa sobre riesgos específicos que sea de aplicación, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación.

c) Analizar la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas mencionadas en el párrafo anterior y los recursos de que dispone el empresario, propios o concertados, teniendo en cuenta, además, el modo en que están organizados o coordinados, en su caso.

d) En función de todo lo anterior, valorar el grado de integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, mediante la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales, y valorar la eficacia del sistema de prevención para prevenir, identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos laborales en todas las fases de actividad de la empresa.

A estos efectos se ponderará el grado de integración de la prevención en la dirección de la empresa, en los cambios de equipos, productos y organización de la empresa, en el mantenimiento de instalaciones o equipos y en la supervisión de actividades potencialmente peligrosas, entre otros aspectos.

3. La auditoría deberá ser realizada de acuerdo con las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse y teniendo en cuenta la información recibida de los trabajadores. Cualquiera que sea el procedimiento utilizado, la metodología o procedimiento mínimo de referencia deberá incluir, al menos:

a) Un análisis de la documentación relativa al plan de prevención de riesgos laborales, a la evaluación de riesgos, a la planificación de la actividad preventiva y cuanta otra información sobre la organización de actividades de la empresa sea necesaria para el ejercicio de la actividad auditora.

b) Un análisis de campo dirigido a verificar que la documentación refleja con exactitud y precisión la realizad preventiva de la empresa. Dicho análisis, que podrá realizarse aplicando técnicas de muestreo cuando sea necesario, incluirá la visita a los puestos de trabajo.

c) Una evaluación de la adecuación del sistema de prevención de la empresa a la normativa de prevención de riesgos laborales.

d) Unas conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa.

4. La primera auditoría del sistema de prevención de la empresa deberá llevarse a cabo dentro de los doce meses siguientes al momento en que se disponga de la planificación de la acción preventiva.

La auditoría deberá ser repetida cada cuatro años, excepto cuando se realicen actividades incluidas en el Anexo I de este real decreto, en cuyo caso el plazo será de dos años. Estos plazos de revisión se ampliarán en dos años en los supuestos en que la modalidad de organización preventiva de la empresa haya sido acordada con la representación especializada de los trabajadores de la empresa. En todo caso, deberá repetirse cuando así lo requiera la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las comunidades autónomas, a la vista de los datos de siniestralidad o de otras circunstancias que pongan de manifiesto la necesidad de revisar los resultados de la última auditoría.

5. De conformidad con lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el empresario deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación en la realización de la auditoría según lo dispuesto en el capítulo V de la citada Ley.

En particular, el auditor deberá recabar información de los representantes de los trabajadores sobre los diferentes elementos que, según el apartado 3, constituyen el contenido de la auditoría".

- El **informe** de la auditoría que queda definido en el artículo 31:

"1. Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores.

2. El informe de auditoría deberá reflejar los siguientes aspectos:

a) Identificación de la persona o entidad auditora y del equipo auditor.

b) Identificación de la empresa auditada.

c) Objeto y alcance de la auditoría.

d) Fecha de emisión del informe de auditoría.

e) Documentación que ha servido de base a la auditoría, incluida la información recibida de los representantes de los trabajadores, que se incorporará al informe.

f) Descripción sintetizada de la metodología empleada para realizar la auditoría y, en su caso, identificación de las normas técnicas utilizadas.

g) Descripción de los distintos elementos auditados y resultado de la auditoría en relación con cada uno de ellos.

h) Conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención y sobre el cumplimiento por el empresario de las obligaciones establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales.

i) Firma del responsable de la persona o entidad auditora.

3. El contenido del informe de auditoría deberá reflejar fielmente la realidad verificada en la empresa, estando prohibida toda alteración o falseamiento del mismo.

4. La empresa adoptará las medidas necesarias para subsanar aquellas deficiencias que los resultados de la auditoría hayan puesto de manifiesto y que supongan incumplimientos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales".

- Las **auditorias voluntarias** quedan reguladas por el art. 33 bis:

"… las empresas podrán someter con carácter voluntario su sistema de prevención al controle una auditoría o evaluación del sistema externo para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

Las auditorias voluntarias podrán realizarse en aquellos casos en que la auditoría externa no sea legalmente exigible o, cuando siéndolo, se realicen con una mayor frecuencia o con un alcance más amplio a las establecidas…".

- Por último, el artículo 32 y 33 establece los **requisitos las personas físicas o jurídicas** para realizar las auditorías de prevención de riesgos laborales legales y la necesidad de contar con una **autorización** para realizar estas actividades respectivamente y que fueron desarrolladas posteriormente en la Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, en lo referido a la acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.

  Se establece que estas personas físicas o jurídicas auditoras "…no podrán mantener… vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como auditoras, que puedan afectar a su independencia o influir en el resultado de sus actividades.

  Del mismo modo, tales personas no podrán realizar para la misma o distinta empresa actividades de coordinación de actividades preventivas, ni actividades en calidad de entidad especializada para actuar como servicio de prevención, ni mantener con estas últimas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, con excepción de las siguientes:

  a) El concierto de la persona o entidad auditora con uno o más servicios de prevención ajenos para la realización de actividades preventivas en su propia empresa.

  b) b) El contrato para realizar la auditoría del sistema de prevención de un empresario dedicado a la actividad de servicio de prevención ajeno."

Es importante recordar que, para las Administración Pública, el capítulo V del RSP sólo es aplicable en defecto de la normativa específica tal y como se hace referencia la Disposición Adicional Cuarta del RSP. Y en el caso de la Administración General del Estado esta normativa es

el Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de Prevención de Riesgos Laborales a la Administración General del Estado, en cuyo artículo 10 se establece la realización del control periódico externo de los sistemas de gestión de la AGE, por parte del INSST.

Asimismo, el INSST publicó en 2003 el documento "Criterios para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención", donde se establece una metodología de referencia.