




Orientaciones para facilitar la integración de la prevención de los riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa

PRESENTACIÓN

NIPO 211-05-028-1



En el año 2002 se abrió un proceso de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales y como resultado del mismo se acordó la necesidad de tomar determinadas medidas para la reforma del marco normativo, que fueron posteriormente refrendadas por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo. Entre estas medidas se incluía la de reforzar la integración de la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de las empresas. En el mismo año 2002, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo elaboró y consultó con las partes sociales y las Comunidades Autónomas las "Orientaciones para facilitar la integración de la prevención de los riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa" que se presentan a continuación. Sin embargo, teniendo en cuenta que el reforzamiento de dicha integración era uno de los objetivos de la reforma del marco normativo, se consideró conveniente retrasar su publicación hasta que dicha reforma tuviera lugar, a fin de adaptar a la misma el contenido de las "Orientaciones". La Ley de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales entró finalmente en vigor el 15 de diciembre de 2003 y mediante la misma se introducen en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales determinadas disposiciones relativas a la "integración". Dichas disposiciones no afectan al contenido de las "Orientaciones", salvo en cuestiones terminológicas o de detalle y por ello se ha considerado oportuno proceder a la publicación de las mismas. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo espera que estas "Orientaciones" contribuyan a facilitar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa y ayuden a los empresarios y a todas las partes interesadas a tomar conciencia de que la "integración" es el factor esencial que condiciona la eficacia de la acción preventiva y que debe considerarse, por tanto, como un objetivo prioritario en cuya consecución se centren los esfuerzos de todos.

1. Introducción y objetivo
2. El actual modelo de prevención de riesgos laborales. Actividades especializadas y actividades integradas
3. La integración de la prevención y el papel del servicio de Prevención
4. Orientaciones para la integración de la prevención
 1. La integración en la dirección de la empresa
 2. La integración en la "gestión de los cambios"
 - a. Adquisición de equipos o productos
 - b. Contratación de obras o servicios
 - c. Contratación de personal
 3. La integración en el mantenimiento, revisión o comprobación de instalaciones o equipos potencialmente peligrosos
 4. La integración de la prevención en la ejecución y supervisión de actividades potencialmente peligrosas.
5. Consideraciones finales

1. Introducción y objetivo

- Que la eficacia de la prevención está condicionada a su integración en la organización general de la empresa era ya cosa bien conocida a principios de la década de los setenta, cuando se creó el Instituto Nacional y se aprobó la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Por aquel entonces se aludía a la necesidad de integración con expresiones tales como "la seguridad es cosa de todos" o "la seguridad se hace en la empresa y por toda la empresa". Sin embargo, no existía base legal en la que apoyarse para exigir tal integración.



- Hubo que esperar hasta 1997, con el Reglamento de los Servicios de Prevención, para que la integración tuviera sustento legal. El artículo 1 del Reglamento 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 y decisiones... 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".
- Por otra parte, en la década de los noventa, son cada vez más las empresas que adoptan voluntariamente "sistemas de gestión de la calidad" y, a continuación, "sistemas de gestión medioambiental" y "sistemas de prevención de riesgos laborales". Paulatinamente, va quedando clara la conveniencia de integrar estos sistemas, para optimizar la eficiencia en el uso de los recursos de la empresa. Sin embargo, en términos relativos, son pocas las empresas que tienen implantados dichos sistemas y menos las que los tienen integrados.
- De hecho, en la actualidad son aún muchas empresas en las que la prevención se considera, en la práctica, como una actividad que puede subcontratarse en su totalidad con un Servicio de Prevención externo o delegarse en el Servicio de Prevención propio, y que es ajena a la organización productiva y se dirige exclusivamente al cumplimiento de determinados requisitos de carácter básicamente documental. Modificar esta actitud empresarial es fundamental, ya que una prevención no integrada en el sistema general de gestión de la empresa es una prevención necesariamente ineficaz.
- El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene y las Comunidades Autónomas elaboraron conjuntamente, en su día, unos Criterios para la realización de las Auditorías y unos Criterios sobre las actuaciones de los Servicios de Prevención ajenos. En los primeros se establece que "una de las más importantes obligaciones empresariales cuyo cumplimiento debe comprobar el auditor es la integración de la prevención en la estructura organizativa de la empresa"; en los segundos, que "una de las primeras actividades que tienen que realizar dichos Servicios es la de determinar el grado de integración de la prevención en la organización de la empresa y planificar (proponer) las modificaciones necesarias para subsanar las deficiencias observadas". Estos "Criterios" representan, por tanto, una contribución positiva en la lucha por la integración.
- Finalmente, en este camino hacia la integración, el último paso lo constituye la promulgación de la Ley de Reforma del Marco Normativo de Prevención de Riesgos Laborales, entre cuyos objetivos se encuentra, precisamente, el reforzamiento de dicha integración. La necesidad de actuar en tal sentido fue unánimemente reconocida en los acuerdos alcanzados a finales del 2002, en la Mesa de Diálogo Social en materia de prevención de riesgos laborales, que fueron posteriormente refrendados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.
- La Ley de Reforma introduce la integración en varios artículos de la modificada Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La modificación más importante a este respecto se concreta en el apartado 1º del nuevo artículo 16 de dicha Ley, en el que se establece que "**La prevención de los riesgos laborales debe integrarse 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...** que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, **en los términos que reglamentariamente se establezcan**".
- Sin perjuicio de lo que disponga el futuro reglamento, de lo anterior se deduce directamente que todo "plan" tiene que cumplir, como mínimo, un requisito básico: el de contribuir a la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa. Ello significa que - a través del plan - **debe darse un papel activo en materia de prevención a los elementos que conforman el sistema general de gestión de la empresa** (en la medida de lo necesario y razonable, teniendo en cuenta las características propias de cada elemento). Evidentemente, un "plan" que se sustentase exclusivamente en las actuaciones de un Servicio de Prevención (propio o ajeno) no cumpliría este requisito básico.
- La integración es más un principio preventivo que un requisito concreto cuyo cumplimiento pueda afirmarse o negarse sin matices. La necesidad de que un elemento del sistema de gestión de la empresa sea activo en materia de prevención puede variar mucho de un elemento a otro y, para un mismo elemento, de una empresa a otra, según sus características. Además, no existe un modelo único de integración de la prevención que pueda servir como referente absoluto, aunque existan modelos más o menos recomendables. Frente a esta problemática, **el objetivo del presente documento es el de facilitar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa ayudando, en particular, a identificar los elementos (unidades, funciones o actuaciones) de la empresa en los que dicha integración resulta más necesaria.**



2. El actual modelo de prevención de riesgos laborales. Actividades especializadas y actividades integradas

- La Ley de Prevención de Riesgos Laborales define la "prevención" como el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa, con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo. Estas actividades (o medidas) preventivas pueden clasificarse, a efectos prácticos, en dos tipos: actividades "especializadas" y actividades "integradas".
- Se consideran como actividades preventivas "especializadas" aquéllas cuya realización exige que las personas que las efectúan dispongan de unos conocimientos especializados (y certificados) en materia de seguridad y salud en el trabajo. En general, las actividades especializadas las realizan personas "dedicadas a la prevención". La evaluación de los riesgos, la vigilancia de la salud, la formación de los trabajadores o la planificación de la actuación frente a emergencias son ejemplos de este tipo de actividades. Obviamente, la calidad de estas actividades depende en gran medida de los conocimientos y medios con que cuenten los especialistas que las realizan.

En la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención se especifican las actividades preventivas especializadas que deben realizarse (comenzando por la evaluación de los riesgos y en función de los resultados de la misma) y se establece un sistema de garantías para asegurar unos mínimos de calidad en el desarrollo de las citadas actividades. En efecto, estas actividades preventivas o bien son realizadas por un Servicio de prevención ajeno acreditado (con el que el empresario ha establecido el contrato o concierto correspondiente), o bien son auditadas por una entidad auditora acreditada, en el caso de que la actividad se haya realizado con medios propios (por "trabajadores designados" o por un Servicio de prevención propio). Además, las personas que realicen estas actividades (tanto si trabajan directamente para el empresario como si lo hacen para un Servicio de Prevención ajeno) deben disponer de la formación certificada legalmente requerida para desarrollar el tipo de actividad de que se trate.

Finalmente, en relación con estas actividades especializadas, debe tenerse en cuenta que - excepto en el caso de las actividades formativas - el resultado de las mismas se limita a un documento en el que se informa al empresario sobre determinados aspectos de la prevención en la empresa y se proponen medidas para su mejora. **Si estas medidas no son aceptadas por el empresario o no llegan a implantarse y/o ejecutarse efectivamente en el seno de la organización general de la empresa, el resultado de dichas actividades es exclusivamente formal o documental y además, puede inducir al error de que "se está haciendo prevención" cuando la realidad es que no se está produciendo ningún cambio en las condiciones de seguridad y salud existentes en la empresa.**

- Salvo en el caso de los componentes de un Servicio de prevención propio (o en el de los "trabajadores designados" en cuanto actúen como tales), la finalidad de las actividades desarrolladas en cualquier puesto de trabajo de una empresa es esencialmente productiva y no preventiva. Sin embargo, muchas de dichas actividades pueden incluir determinados componentes o tener que realizarse de una determinada forma por razones preventivas. Estas actividades pueden denominarse actividades preventivas "integradas" o, con mayor propiedad, **actividades en las que la prevención ha sido integrada.**

La utilización, por parte de un trabajador, de un equipo de protección; el control, por parte de un supervisor, de que un determinado trabajo se realiza con las precauciones debidas; el establecimiento de "requisitos preventivos" en relación con la adquisición de productos o la contratación de personal y la gestión de la prevención por parte de la dirección de la empresa constituyen claros ejemplos de estas actividades preventivas "integradas".

Como ya se ha mencionado, la normativa establece clara y explícitamente que "La prevención de los riesgos laborales debe integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta". Conforme al citado mandato legal, **la definición de las funciones o actividades de cualquier Unidad organizativa o puesto de trabajo debe hacerse considerando tanto los objetivos productivos como los preventivos** (e incluir por tanto, en su caso, los factores o componentes preventivos que a tal fin sean necesarios).



3. La integración de la prevención y el papel del servicio de prevención

- Para cumplir con sus objetivos toda empresa se dota de una organización, que puede variar a lo largo del tiempo, con una estructura más o menos piramidal. A menudo, en la estructura de la organización se reflejan las distintas áreas de actuación o funciones empresariales: Producción, Comercialización, Administración, Recursos humanos, etc. Por otra parte, en la definición de las funciones de un puesto de trabajo concreto, cualquiera que sea el área de actuación empresarial en la que se sitúe, pueden distinguirse dos tipos de actividades: actividades "productivas" y actividades de gestión (es decir, de planificación, organización, dirección o control de actividades "productivas"), y la importancia de estas últimas crece con el nivel jerárquico del puesto. En definitiva, cualquier puesto de trabajo, sea cual sea su nivel jerárquico, tiene definidas las actividades que la persona que lo ocupa debe gestionar o ejecutar, en el marco de las funciones atribuidas a la Unidad organizativa a que pertenezca.

La prevención debe integrarse en las funciones / actividades de cualquier Unidad cuya actuación pueda tener consecuencias sobre la seguridad y salud en el trabajo. Para aplicar correctamente este principio a una Unidad determinada y poder adoptar las medidas de integración más adecuadas debe distinguirse entre la necesidad de la integración y el nivel de integración. La necesidad de la integración depende de la medida en que ésta condiciona la eficacia de la acción preventiva y puede ser muy variable, según las funciones de la Unidad o puesto de que se trate; en algunos casos la integración es prácticamente imprescindible (como en la Dirección de la empresa, o en el Servicio de mantenimiento, por ejemplo) y en otros puede ser algo secundario. Asimismo, el nivel de integración también puede ser muy variable: la actuación preventiva de la Unidad puede ir desde la simple comunicación al Servicio de Prevención (y / o a otras Unidades) de las circunstancias que requieren su intervención, hasta la directa realización de actividades preventivas "integradas".

- Normalmente, la integración de la prevención en los objetivos de una empresa no exige modificaciones importantes de su estructura organizativa, limitándose, en su caso, a la creación de un Servicio de Prevención propio y / o al nombramiento de algún "trabajador designado". Es conveniente que el nivel jerárquico de la Unidad en la que se entronca el Servicio de Prevención propio o, si éste no existe, de la que dependen las relaciones con el Servicio de Prevención ajeno, permita ejercer una influencia lo más directa posible sobre las decisiones que tome el empresario en materia de prevención.

En relación con los Servicios de Prevención (propios o concertados) es fundamental entender que su actuación no debe limitarse a la realización de las actividades preventivas especializadas a que se ha hecho referencia en el apartado anterior, sino que deben también asesorar al empresario (y a los trabajadores y sus representantes) en todo lo concierne a la prevención. Por ello, una de las principales funciones de un Servicio de prevención es la de promover y evaluar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, asistiendo y asesorando al empresario para la eficaz consecución de la misma.

Un Servicio de Prevención puede asesorar al empresario para definir el componente preventivo que tiene que incluir una determinada función empresarial (la contratación de personal, por ejemplo) e incluso puede participar en la ejecución de la misma. Un Servicio de Prevención, sin embargo, no puede sustituir al resto de la empresa acumulando sobre sí la responsabilidad de realizar (además de las especializadas) todas las actividades preventivas "integradas" (las cuales, evidentemente, dejarían de estar integradas), y mucho menos si se trata de un Servicio de Prevención ajeno (cuya presencia en la empresa es necesariamente esporádica o discontinua).

4. Orientaciones para la integración de la prevención

- Como se ha dicho, la importancia de la integración de la prevención en las funciones de una Unidad organizativa o las actividades de un puesto de trabajo es muy variable, dependiendo del papel que juegue o pueda jugar para evitar, reducir o controlar los riesgos. En determinadas funciones o actividades la integración es (o puede ser) fundamental para la eficacia de la acción preventiva y, por tanto, es por estas funciones o actividades por las que debe comenzarse a la hora de integrar la prevención o de comprobar que se ha producido tal integración.



Ya se ha mencionado que tanto la necesidad como el nivel idóneo de integración de la prevención en un elemento del sistema de gestión general de la empresa pueden ser muy variables, en función de las características del elemento en cuestión y de la propia empresa. Por ello, **la integración debe ser analizada y evaluada teniendo en cuenta, entre otras cosas, la actividad de la empresa, su tamaño, la dispersión de sus centros de trabajo, su modelo de gestión y tipo de organización, etc.** Sin perjuicio del resultado de esta evaluación, se considera, en general, fundamental:

1. La integración de la prevención en la Dirección de la empresa.
 2. La integración de la prevención en la "gestión de los cambios" (adquisición de equipos o productos, contratación de obras o servicios, contratación de personal, etc.).
 3. La integración de la prevención en el mantenimiento o comprobación de instalaciones o equipos potencialmente peligrosos, y
 4. La integración de la prevención en la supervisión de determinadas actividades peligrosas.
- Antes de entrar a considerar cada uno de estos cuatro elementos, conviene señalar que la comprobación de que en una determinada función o actividad se integra la prevención no puede limitarse a la verificación de que existe un procedimiento escrito que incluye el componente preventivo adecuado. Al respecto, debe tenerse en cuenta que en la mayoría de los casos, la existencia de un procedimiento escrito no es obligatoria y por otra parte, el que exista tal procedimiento no asegura su aplicación. Es precisamente a través del análisis de la integración de la prevención en una determinada función o actividad como se puede poner de manifiesto la necesidad de elaborar un procedimiento y de asegurar su efectiva implantación mediante las oportunas medidas de comunicación, formación e información, y control.

4.1 La integración en la Dirección de la empresa

- Para lograr una completa integración de la prevención en la organización general de la empresa, sería conveniente que la Dirección empezara por definir (en consulta con los trabajadores y sus representantes y con el asesoramiento del Servicio de prevención) y difundir una política de seguridad y salud en el trabajo que incluyera los principios y objetivos preventivos fundamentales. Sin embargo, la normativa no impone, por el momento, la obligación de documentar una política preventiva. En cualquier caso, se considera imprescindible que la Dirección asuma su responsabilidad general en materia de prevención y actúe en consecuencia haciendo asumir las suyas a los componentes del siguiente nivel jerárquico de la empresa, para que éstos hagan lo propio y la necesidad de integrar la prevención en todos los niveles de la empresa se establezca y promueva "de arriba abajo, en cascada".

Resulta evidente que esta condición no se cumple cuando el empresario o alguno de sus directivos manifiesta que "la prevención es (sólo) responsabilidad del Servicio de Prevención".

- Que el Servicio de Prevención tenga la capacidad y voluntad de asesorar al empresario en relación con la integración de la prevención es condición necesaria pero no suficiente para que tal integración se produzca. Es imprescindible que la Dirección asuma y haga asumir a las distintas Unidades de la empresa el papel que juega el Servicio de Prevención a este respecto, de forma que éstas comprendan la necesidad, acepten y, en su caso, soliciten dicho asesoramiento y le informen, además, de todas las circunstancias que requieran su conocimiento o intervención.

Es evidente que no se cumple esta condición si los responsables de dichas Unidades consideran al Servicio de Prevención como un potencial foco de perturbación del proceso productivo, cuyas sugerencias están dispuestos a atender siempre que no interfieran con el "trabajo".

4.2 La integración en la "gestión de los cambios"

- En toda empresa se producen cambios (la adquisición de un equipo o la modificación de un proceso, por ejemplo) que, al incidir o poder incidir sobre las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, deben ser comunicados al Servicio de Prevención previamente, si se requiere su intervención para que en la decisión de cambio se tengan en cuenta los aspectos preventivos, y cuando el cambio se haya producido, para que se actualice, si es necesario, la evaluación de los riesgos. También se producen o pueden producirse determinados sucesos - un accidente o una



emergencia, por ejemplo - de los que el Servicio de Prevención debe estar informado para intervenir de forma inmediata o para investigar sus causas. Es fundamental, por tanto, definir los tipos de cambios o sucesos que cada Unidad organizativa, en el marco de sus funciones, debe comunicar al Servicio de Prevención.

En muchas empresas, en función de su tamaño y actividad, determinados tipos de cambios (la compra de un producto químico, por ejemplo) se producen repetitiva y frecuentemente y además, a menudo, la gestión del cambio está descentralizada. En tales circunstancias, es prácticamente imposible que sea el Servicio de Prevención el que actúe en cada caso (comprobando, por ejemplo, en el momento de la adquisición, que el producto dispone de la "ficha de seguridad" exigible). En dichos casos, por tanto, deberá definirse la actuación preventiva que tiene que desarrollar la Unidad organizativa encargada de la gestión del cambio.

- A continuación se describe el tipo de actuación preventiva que es necesario desarrollar y en su caso, integrar, en relación con los cambios más usuales (adquisición de equipos o productos y contratación de obras, servicios o personal). **Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que la plena integración de estas actuaciones en las Unidades gestoras correspondientes ("Administración", "Personal", etc.) es siempre deseable, pero sólo puede considerarse imprescindible si los cambios son frecuentes y/o descentralizados y, por tanto, no es posible esperar que dichas actuaciones puedan ser eficazmente realizadas con la sola intervención del Servicio de Prevención.**

a) Adquisición de equipos o productos

La normativa de seguridad de los productos regula los requisitos que éstos deben satisfacer para que puedan ser comercializados. Existen reglamentaciones específicas que abarcan una amplia gama de equipos: máquinas, incluidas las de manutención, transporte o elevación, aparatos a presión, aparatos a gas, aparatos y sistemas para uso en atmósferas explosivas, material eléctrico, equipos de protección individual, etc. En general, se exige que estos equipos dispongan del marcado CE, de una "declaración de conformidad a la normativa aplicable" y de un manual (redactado en la lengua apropiada) que incluya información sobre los riesgos que pueden derivarse de su utilización e instrucciones sobre la forma en que deben instalarse, usarse y mantenerse para evitar o controlar dichos riesgos. Por su parte, los productos químicos están regulados por la reglamentación sobre clasificado, envasado y etiquetado de sustancias y preparados peligrosos, y es fundamental que dispongan del etiquetado legalmente exigible, así como de la "ficha de seguridad" cuyo contenido viene perfectamente definido en la citada reglamentación.

La adquisición de productos que cumplan la normativa específica de seguridad en el producto que les sea aplicable es fundamental, no sólo por tratarse de una exigencia legal, sino también porque el manual de instrucciones (o ficha de seguridad) del que deben ir acompañados constituye el documento en el que el empresario debe basarse para determinar la formación e información que tiene que proporcionar a los trabajadores que los utilicen.

En el caso de la adquisición de equipos que no estén sujetos a una normativa de seguridad en el producto, debe recordarse que éstos deben haber pasado la preceptiva evaluación de riesgos (en la empresa que los estaba utilizando). Es muy recomendable que el empresario que los adquiera pida un "certificado de conformidad al RD 1215/1997" (o, simplemente, el resultado de la evaluación de riesgos correspondiente) y recabe las instrucciones de seguridad para su correcto uso y mantenimiento.

En definitiva, en cuanto a las adquisiciones, se considera fundamental, al menos, en relación con los equipos o productos potencialmente peligrosos, que las funciones de la Unidad o Unidades organizativas sobre las que recaiga la responsabilidad general de la adquisición de un determinado tipo de equipo o producto incluyan las actividades que dichas Unidades tienen que gestionar o realizar para asegurar que el equipo o producto en cuestión cumple con la normativa que le es aplicable y va acompañado de la información de seguridad pertinente. Esta condición es crítica en las empresas en las que la adquisición de productos potencialmente peligrosos es relativamente frecuente y, en particular, si se realiza de forma descentralizada y la empresa no dispone de un Servicio de prevención propio. La función esencial del Servicio de prevención (propio o ajeno) a este respecto será la de prestar asesoramiento en la definición de los requisitos a exigir en la adquisición de los distintos tipos de equipos o productos.



b) Contratación de obras o servicios

En prácticamente cualquier centro de trabajo coexisten, en algún u otro momento, trabajadores de la empresa titular del centro y trabajadores de otras empresas (o trabajadores autónomos). Normalmente ello ocurre porque la empresa titular contrata con otras determinados servicios que tienen que desarrollarse en su propio centro de trabajo. La actividad contratada puede ser, o no, de la misma naturaleza que la actividad desarrollada por la empresa contratante. Según el tipo de servicio, la presencia en el centro de trabajo de trabajadores de otras empresas puede ser continuada, periódica u ocasional (servicios de vigilancia, servicios de limpieza y servicios de reparación o mantenimiento, por ejemplo).

La normativa aplicable a estos supuestos y, en particular, el artículo 24 de la LPRL, obliga al empresario "principal" a que:

- como empresario titular del centro de trabajo, informe a los otros empresarios sobre los riesgos inherentes al lugar de trabajo y las medidas preventivas correspondientes, incluidas las medidas adoptadas frente a las posibles situaciones de emergencia
- como empresario concurrente con otros empresarios en un mismo centro de trabajo, recabe información sobre los riesgos que para los trabajadores propios puede suponer la actividad de estos últimos, les informe de los riesgos que para sus trabajadores puede suponer la actividad propia, adopte las medidas de coordinación necesarias en cada caso e informe de las mismas a los representantes legales de sus trabajadores
- como empresario contratante (en su caso), vigile el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de las empresas contratadas, siempre que la actividad contratada sea de la misma naturaleza que la actividad propia
- como promotor (en su caso), cumpla las obligaciones que le impone el RD 1627/1997, siempre que el servicio contratado pueda ser considerado como una "obra".

Las actividades necesarias para cumplir estas obligaciones tienen que integrarse en la organización general de la empresa. En consecuencia, las funciones de la Unidad o Unidades organizativas sobre las que recaiga la responsabilidad general de la contratación de un determinado tipo de obra o servicio deben incluir las actividades que dichas Unidades tienen que gestionar o realizar (incluidas las de colaboración con el Servicio de Prevención) para que el empresario cumpla con sus obligaciones como "empresario titular del centro de trabajo", "empresario concurrente con otros en un mismo centro de trabajo" y, en su caso, como "empresario que contrata un servicio correspondiente a su actividad propia" y / o como "promotor de una obra".

La integración de la prevención en la contratación de obras o servicios será tanto más "crítica" cuanto mayor sea (en función del tamaño, actividad y política de subcontratación de la empresa) la presencia de trabajadores "externos" en el centro de trabajo propio, la peligrosidad de las actividades realizadas por las empresas concurrentes y el grado de interacción entre las mismas.

c) Contratación de personal

La adaptación del trabajo al trabajador es uno de los principios de la acción preventiva recogidos en el artículo 15 de la LPRL. En consecuencia, el empresario está obligado a concebir los puestos de trabajo de forma que -en la medida de lo posible- no existan restricciones respecto a los trabajadores que puedan ocuparlos. Esto no siempre resulta factible si se tiene en cuenta, por un lado, las especiales exigencias psicofísicas asociadas a determinadas actividades y, por otro lado, que el riesgo "residual" existente en un puesto de trabajo, des- pues de haber tomado todas las medidas preventivas razonablemente exigibles, puede aún ser excesivo para algunos trabajadores especialmente sensibles a ese tipo de riesgo. El artículo 25 de la LPRL establece, a este respecto, que "Los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo".

Las restricciones a la ocupación de un puesto de trabajo, por otra parte, pueden derivar directamente de una prohibición legal aplicable a los trabajadores de un determinado colectivo (por ejemplo, el de los menores o de las trabajadoras embarazadas) o establecida en función del "tipo de contratación". Así, por



ejemplo, una empresa no puede celebrar con una ETT un contrato de puesta a disposición para la realización de las actividades y trabajos de especial peligrosidad a que se refiere el artículo 8 del RD 216/1999.

Por razones obvias, en el momento de la contratación o cambio de puesto de trabajo de un trabajador resulta fundamental conocer si existen restricciones a su ocupación, bien sean derivadas de una prohibición legal o de la exigencia psicofísica asociada al puesto (incluida, en su caso, la de no ser especialmente sensible a los riesgos existentes en el mismo). La determinación de las restricciones a la ocupación de un puesto de trabajo debe basarse y derivarse de la evaluación de los riesgos que conlleva su ocupación.

Las posibles restricciones a la ocupación no son el único factor que debe tenerse en cuenta en relación con la gestión de la contratación. Existen muchos puestos de trabajo que exigen una determinada competencia profesional, que la empresa debe definir ("soldador", "gruista", "electricista", etc.). Por otra parte, inmediatamente después de haber tomado la decisión de efectuar una contratación (o un cambio de puesto de trabajo) y una vez realizados, en su caso, los "exámenes de aptitud" oportunos, debe proporcionarse al trabajador la formación (e información) específica necesaria para que pueda desarrollar con seguridad la tarea que se le asigne.

En una empresa con una plantilla relativamente pequeña y estable, la "gestión preventiva" que conlleva una ocasional contratación podría limitarse a una simple comunicación al Servicio de Prevención para que éste realice (cuando proceda) el "examen de aptitud" pertinente y le proporcione la formación que el puesto requiera. En una empresa con una plantilla más amplia, particularmente si la contratación temporal o con ETT es frecuente, la gestión de la contratación puede llegar a ser bastante compleja. En este tipo de empresas resulta fundamental que al definir las funciones de la Unidad o Unidades organizativas encargadas de la contratación se precisen las actividades que éstas tienen que gestionar o realizar (incluidas las de colaboración con el Servicio de Prevención) para asegurar que cualquier trabajador que ocupe por primera vez un puesto de trabajo dispone de la competencia profesional, de la formación específica y de las condiciones psicofísicas que éste requiere.

4.3 La integración en el mantenimiento, revisión o comprobación de instalaciones o equipos potencialmente peligrosos

Además de las instalaciones y equipos de trabajo propiamente dichos, en cualquier empresa existen otras instalaciones y equipos (de servicio o protección) que son inherentes al centro o lugar de trabajo. Entre estas últimas cabe citar, entre otras, las Instalaciones de Elevación (Ascensores), Eléctricas (de baja o alta tensión), Térmicas, a Presión, de Gas, Frigoríficas, de Almacenamiento (de líquidos "peligrosos", de botellas de gases, de GLP en depósitos, ..), de Protección contra Incendios, etc.

Para la mayoría de las instalaciones citadas, así como para ciertas instalaciones o equipos de trabajo (determinados tipos de grúas, por ejemplo), existe una normativa específica de seguridad que trata del mantenimiento, las revisiones o comprobaciones y las inspecciones que deben realizarse, según los casos. Por otra parte, las instalaciones o equipos no sujetos a una normativa específica también pueden tener que ser objeto, por razones de seguridad, de mantenimiento, revisión o comprobación, en aplicación de lo dispuesto, en particular, en el apartado 4 del Anexo II del RD 486 /1997 (sobre los Lugares de trabajo) y en los artículos 3.5 y 4 del RD 1215/1997 (sobre los Equipos de trabajo).

A menudo, el mantenimiento o revisión de un equipo de trabajo no exige conocimientos especializados y la actividad debería estar integrada en las funciones del puesto de trabajo correspondiente (véase el apartado 4.4) o, en su caso, en las del "servicio de mantenimiento" de la empresa. Determinadas revisiones o comprobaciones, por otra parte, pueden ser realizadas por el Servicio de Prevención. En muchos casos, sin embargo - en particular, en relación con las instalaciones potencialmente más peligrosas - la revisión, comprobación o inspección sólo pueden ser realizadas por personas con una determinada competencia profesional. De hecho, en el caso de las instalaciones reguladas por una normativa específica, ésta suele precisar cuáles son dichas competencias profesionales e impone, además, que determinadas "inspecciones" sean realizadas por Organismos de Control autorizados por la Administración competente.

Por su multiplicidad, resulta difícil evaluar la integración en la organización de la empresa de todas las actividades de gestión o realización de las operaciones de mantenimiento, revisión, comprobación o inspección de cualquier instalación o equipo potencialmente peligroso. En cualquier caso y teniendo en cuenta las instalaciones y equipos existentes, se considera necesario, como mínimo, precisar las



revisiones, comprobaciones o inspecciones impuestas por una normativa de seguridad específica (en qué consisten, quién puede hacerlas, con qué periodicidad, qué comprobantes se requieren, etc.) y designar las Unidades o personas encargadas de su gestión o realización. El Servicio de Prevención puede prestar asesoramiento en esta materia e incluso asumir algunas de dichas actividades, pero atribuirle la responsabilidad exclusiva de las mismas, en particular, si se trata de un Servicio de Prevención ajeno, es una política (de no integración) tanto menos eficaz cuanto más numerosas o dispersas sean las instalaciones o equipos a controlar.

4.4 La integración de la prevención en la ejecución y supervisión de actividades potencialmente peligrosas

En muchos casos puede llegarse a controlar un riesgo mediante la exclusiva adopción de medidas preventivas técnicas u organizativas cuya eficacia es prácticamente independiente de la actuación del trabajador. En otros casos (como, por ejemplo, el del riesgo asociado a la conducción de un vehículo, o al manejo de una tupí) esto no es posible y la magnitud del riesgo puede llegar a estar muy condicionada por la conducta del trabajador. En tales casos, es imprescindible que se siga un procedimiento de trabajo en el que la prevención esté perfectamente integrada y en el que se especifiquen claramente las precauciones o medidas que se deben tomar incluyendo, en su caso, el uso de EPI.

Evidentemente, el que un procedimiento de trabajo esté correctamente concebido y sea conocido por un trabajador "adecuadamente formado e informado" no basta para controlar el riesgo si no se controla que el trabajo realmente se efectúa siguiendo dicho procedimiento. Por otra parte, sólo la práctica puede demostrar que el procedimiento tiene la eficacia preventiva deseada.

De lo expuesto se deduce que, en los puestos de trabajo en los que se desarrollen actividades potencialmente peligrosas en las que el riesgo dependa de la actuación del trabajador, es necesario:

- Asegurarse de que el trabajador dispone de las instrucciones de seguridad pertinentes y, en su caso, de los equipos de protección necesarios.
- Vigilar que el trabajador se atiene a dichas instrucciones al realizar su tarea.
- Recabar del trabajador información sobre cualquier problema detectado o incidente ocurrido que pueda poner de manifiesto la necesidad de adoptar medidas preventivas complementarias.

Con objeto de integrar la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, es conveniente que estas funciones las realicen las personas que ejercen el mando directo sobre dichos puestos, sin perjuicio de que pueda optarse por cualquier otra de las alternativas a que hace referencia el artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

5. Consideraciones finales

La necesidad de una correcta gestión de la prevención no es nada nuevo y desde hace muchos años existen guías o normas que proporcionan al empresario criterios y orientaciones de gran utilidad. A lo largo de todo este tiempo los conceptos utilizados no han variado mucho (al menos en lo fundamental), aunque sí lo haya hecho la terminología empleada (desde la antigua "organización de la seguridad" hasta los actuales "sistemas de gestión de la prevención"). Desafortunadamente, tampoco ha cambiado significativamente la situación general de las empresas en esta materia, que aunque haya mejorado, dista mucho de ser satisfactoria. En estas condiciones **cabe preguntarse cuáles deberían ser los criterios orientadores de una política dirigida a lograr una gestión eficaz de la prevención en la empresa. A este respecto, el presente documento ha sido elaborado partiendo de los tres criterios siguientes:**

1. Una acción preventiva eficaz y continuada sólo puede realizarse si se integra en el sistema general de gestión de la empresa. La integración de la prevención no puede ser tratada, por tanto, como un factor más de entre los que condicionan la eficacia de la acción preventiva; por el contrario, **la integración debe considerarse como un objetivo prioritario en cuya consecución se centren los esfuerzos tanto de las empresas como de las Administraciones públicas** (en cualquiera de las actuaciones de éstas: normativas, de inspección o de promoción y apoyo).
2. **En el ámbito de la empresa son esencialmente los Servicios de Prevención, propios o ajenos, los que deben promover la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa y asesorar al empresario para la consecución de este objetivo.**



3. La integración de la prevención es un objetivo que puede alcanzarse por distintas vías y supone la adopción de un conjunto muy diverso de medidas dependientes de la características de la empresa. No todas las medidas tienen igual importancia y dificultad de implantación. Por ello, **la integración de la prevención en la organización general de la empresa debe ser planificada y para ello debe comenzarse por la identificación de las funciones o actividades empresariales en las que la integración resulta más necesaria.**

(c) INSHT