

## 1. Gestión Prevención



### 1.1 Guía de Actuación Inspectoral de Control de la Gestión de la Prevención de Riesgos Laborales en las Empresas



MINISTERIO  
DE TRABAJO  
Y ASUNTOS SOCIALES

SUBSECRETARIA

DIRECCIÓN GENERAL DE LA  
INSPECCIÓN DE TRABAJO Y  
SEGURIDAD SOCIAL

## PLANTEAMIENTO GENERAL

Un análisis del nivel de cumplimiento de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales señala graves deficiencias en el mismo causadas por su propio desconocimiento, principalmente a nivel de pequeñas empresas, y por un cumplimiento meramente formal de la misma que trae consigo una excesiva burocratización en su aplicación y una total ineficacia respecto a la consecución de los objetivos previstos en la Ley de facilitar a las empresas instrumentos de gestión que impulsen y desarrollen la actividad preventiva.

Ello hace necesario reorientar la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social respecto al cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, de forma que se incida de forma prioritaria en el control de la gestión de la prevención de riesgos laborales a través de la fiscalización del cumplimiento de las obligaciones instrumentales de la Ley, como son la evaluación de riesgos, la planificación preventiva y la existencia de una organización preventiva adecuada a los riesgos existentes y su distribución en la empresa, así como en el control del cumplimiento del derecho de participación de los trabajadores.

El nivel de los incumplimientos detectados y el cumplimiento, en muchos casos, puramente formal, así como la necesidad de una actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social como Sistema exige el establecimiento de unos criterios mínimos comunes para la determinación de deficiencias críticas, junto a unos protocolos de actuación que homogeneicen la actividad inspectora, sin perjuicio de la estricta independencia técnica del inspector actuante.

El transcurso de varios años desde la entrada en vigor del nuevo marco jurídico de prevención de riesgos laborales, puso de manifiesto una deficiente incorporación del nuevo modelo preventivo y una falta de integración de la prevención en las empresas, que se evidencia en ocasiones en un cumplimiento más formal que eficiente de la normativa. Fruto de esta preocupación y del Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social de 30 de diciembre de 2002, se aprobó la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. A través de la misma, se introducen determinadas modificaciones tanto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, como en el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social. Estas modificaciones, unidas a la aprobación del RD 171/2004, por el que se desarrolla el artículo 24 LPRL, han aconsejado modificar la presente guía explicativa, así como el correspondiente cuestionario.

El protocolo de actuación incluye un cuestionario con preguntas relacionadas con el cumplimiento de las obligaciones que se consideran en cada apartado. Junto a cada pregunta, la norma sustantiva que establece la obligación, en algunos casos de forma amplia y remitiéndose a disposiciones específicas, y el precepto tipificador de la infracción. Además, en cada pregunta, casillas con las claves que se indican para señalar las comprobaciones efectuadas y las actuaciones a que han dado lugar.

El protocolo ha pretendido ser reducido al máximo posible y se refiere al control de los instrumentos de gestión (evaluación de riesgos, planificación preventiva, organización preventiva y auditoría de prevención), al control de la consulta y participación de los trabajadores y al control de la coordinación de actividades

empresariales en el supuesto de coincidencia de varias empresas en un centro de trabajo.

En el caso del control de los instrumentos de gestión, las preguntas del cuestionario van dirigidas no solo a verificar el cumplimiento de la obligación, sino a identificar los supuestos de cumplimiento formales o aparentes.

El cuestionario se inicia con la evaluación de riesgos, que va a dar lugar a las restantes obligaciones instrumentales, siendo fundamental en todo el proceso de gestión de la prevención en la empresa pues va a condicionar la planificación preventiva y la propia organización preventiva. El control de su estricto cumplimiento en toda su amplitud se hace imprescindible.

La guía de actuación que se desarrolla a continuación contiene unos mínimos comentarios asociados a cada una de las preguntas, unos más extensos según la problemática detectada en su cumplimiento por las empresas, dirigidos a establecer unos criterios mínimos de exigencia amparados por la propia normativa para determinar el cumplimiento o incumplimiento de cada una de las cuestiones planteadas. La guía no pretende ser exhaustiva sino, al contrario, solo considerar unos mínimos comunes en el control por Sistema de Inspección sin perjuicio de que, en los casos que se considere oportuno por el inspector actuante, se profundice en todo lo que sea necesario.

### 1. EL PLAN DE PREVENCIÓN DE RIESGOS

1.1. El Plan de Prevención de Riesgos debería contener los siguientes elementos:

- a) Determinación de compromisos y objetivos, que deberán estar integrados con el resto de objetivos de la empresa.
- b) Las prácticas, los procedimientos y los procesos.
- c) La descripción de la estructura organizativa de la empresa, que incluirá:
  - La determinación y/o constitución de la modalidad organizativa de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas.
  - Los nombramientos de personas con responsabilidades en materia de prevención de riesgos laborales (que incluirá la definición de funciones y recursos, así como las necesidades de capacitación formativa).
  - La articulación de los mecanismos de participación y consulta.
  - Antes de la implantación del Plan de Prevención, la empresa deberá haber resuelto la capacitación de las personas vinculadas con la prevención.

Para la elaboración del Plan de Prevención por el empresario, se podrá contar con asesoramiento de entidades especializadas.

El plan de prevención deberá estar documentado y ser asumido por el empresario.



## 2. CONTROL DE LA EVALUACIÓN DE RIESGOS

**2.1** La evaluación de riesgos debe ser realizada por un Servicio de Prevención ajeno acreditado por la Autoridad Laboral o por personal propio de la empresa. En este último supuesto deberán tener capacidad y formación adecuada según el Cap. VI del Reglamento de los Servicios de Prevención. Si bien en algunos supuestos elementales el RSP permite que el evaluador tenga formación básica (art. 35), lo normal es que la formación del evaluador sea de grado intermedio (art. 36) y en aquellos supuestos en que haya uso o presencia de agentes físicos, químicos o biológicos, equipos de trabajo o necesidad de evaluaciones ergonómicas se necesita el grado superior (art. 37).

**2.2** La evaluación de riesgos debe incluir todas las tareas y procedimientos que se realicen en el puesto de trabajo. Importante comprobar si se evalúan operaciones o actividades marginales, complementarias, no habituales, ante fallos en el proceso o equipos, etc. La evaluación deberá incluir también la evaluación general de los lugares e instalaciones comunes al trabajo (condiciones constructivas, servicios de aseo y locales de descanso, etc).

Los riesgos identificados deben estar suficientemente descritos con la adecuada precisión, indicando cual es su causa concreta. Por ejemplo no se debe mencionar únicamente riesgo de atrapamiento en una máquina, sino que debe indicar con exactitud donde, en que circunstancias y porqué de la existencia del riesgo (falta de cubierta protectora en un extremo del equipo, al que accede el trabajador en determinados casos, por ejemplo).

**2.3** Para identificar los riesgos generales de seguridad, la evaluación deberá constatar la realidad objetiva con las disposiciones mínimas de los RR.DD sobre Lugares de Trabajo y Equipos de Trabajo. El incumplimiento del contenido de esas disposiciones mínimas determinará la identificación del peligro y el establecimiento del nivel de riesgo.

Respecto a los Lugares de trabajo, seguridad estructural; espacios de trabajo; condiciones de suelos, vías de circulación, escaleras, etc; instalación eléctrica; protección contraincendios; condiciones ambientales (temperatura, humedad, ventilación, iluminación); Servicios higiénicos y locales de descanso; señalización de seguridad.

Respecto a los equipos de trabajo, la identificación y valoración del riesgo necesariamente debe estar asociada a la conformidad del mismo con los requisitos del R.D. 1215/97. Ello exige el cumplimiento de los anexos referidos tanto a condiciones mínimas exigibles en función de la antigüedad del equipo, como a las condiciones de utilización. No sería admisible una evaluación de un equipo de trabajo realizada por un Servicio de Prevención ajeno que, en su concierto de la actividad preventiva con la empresa, excluye la conformidad de los equipos con el R.D. 1215/97.

El riesgo una vez identificado debe ser valorado y dar lugar a un nivel de riesgo. La gravedad del riesgo se determinará en función de la probabilidad del daño (carácter y tiempo de exposición, información y formación del trabajador, etc) y la magnitud del daño posible (art. 4 LPRL).

**2.4** La identificación y valoración de los riesgos de higiene industrial (agentes físicos y químicos) exige no solo la identificación cualitativa, sino la determinación cuantitativa (intensidad o concentración) pues la valoración exige comparar la cantidad detectada en el ambiente con un valor límite de referencia. Muy importante al efecto el R.D. 374/2001 sobre Agentes Químicos.

**2.5** En el supuesto de evaluaciones ergonómicas solo se consideran los supuestos más comunes que deben ser objeto de exigencia de la valoración de las condiciones ergonómicas en la evaluación de riesgos.

**2.6** Para valorar el nivel de riesgos es fundamental que la evaluación valore la idoneidad de los trabajadores para ocupar el puesto de trabajo y afrontar esos riesgos. La evaluación no debe limitarse a incluir un listado nominativo de trabajadores, sino que deberá analizar sus condiciones de información/formación, conocimiento del procedimiento de trabajo o instrucciones del fabricante del equipo de trabajo, así como a determinar si son trabajadores de colectivos objeto de

especial protección (maternidad, jóvenes, especialmente sensibles, temporales, ETT, etc).

organización, los métodos de trabajo y el estado de salud de los trabajadores).

**2.7** La evaluación como instrumento de gestión del empresario, que determina la necesidad de tomar una medida preventiva, debe concluir, una vez identificado el puesto de trabajo, tarea o procedimiento y el nivel de riesgo, con la indicación de la medida preventiva concreta para controlar o eliminar el riesgo (art. 3 RSP). Estas medidas preventivas pueden ser de diferente naturaleza (técnicas, organizativas, de formación/información, de control periódico de las condiciones de trabajo). Pero deben ser siempre concretas y precisas, dado el carácter de la evaluación de riesgos y su definición como instrumento de gestión. No son admisibles las remisiones genéricas al cumplimiento de la normativa vigente.

El análisis de la situación epidemiológica según los datos aportados por el sistema de información sanitaria u otras fuentes disponibles.

## 2.8

- a) La evaluación de riesgos deberá ser revisada con ocasión de la adquisición y puesta en funcionamiento de nuevos equipos de trabajo, de acuerdo con el artículo 16.2 a) de la Ley 31/1995 y artículo 4.2 a) RD 39/1997.
  - b) La evaluación de riesgos deberá ser revisada siempre que se incorporen al proceso productivo nuevas sustancias o compuestos químicos, de acuerdo con el artículo 16.2 a) de la Ley 31/1995 y artículo 4.2 a) del RD 39/1997.
  - c) La evaluación de riesgos deberá ser revisada siempre que se incorporen nuevas tecnologías a los procesos de producción, de acuerdo con el artículo 4.2 a) RD 39/1997.
  - d) La evaluación de riesgos laborales deberá ser revisada con ocasión del acondicionamiento de los lugares de trabajo, de acuerdo con el artículo 4.2 a) RD 39/1997.
  - e) La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo, de conformidad con el artículo 16.2 a) de la Ley 31/1995 y el artículo 4.2 b) RD 39/1997.
  - f) La incorporación de un trabajador cuyas características personales o estado biológico conocido lo hagan especialmente sensible a las condiciones del puesto, es motivo de revisión de la evaluación, conforme artículo 4.2 c) de la Ley 31/1995.
  - g) Asimismo, será revisada la evaluación de riesgos, en todo caso, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido. Para ello se tendrán en cuenta los resultados de:
    - La investigación sobre las causas de los daños para la salud que se hayan producido.
    - Las actividades para la reducción de los riesgos (medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información a los trabajadores).
    - Las actividades para el control de los riesgos (control periódico de las condiciones, la
- h) Se revisará la evaluación de riesgos cuando los controles efectuados, incluida la vigilancia de la salud, detecten que las actividades preventivas pueden ser inadecuadas o insuficientes. Para ello, deberán tenerse en cuenta los resultados de las actividades señalada en el apartado 9 de esta guía. Todo ello en función de lo dispuesto en el artículo 16.2 a) de la Ley 31/1995 y artículo 6 del RD 39/1997.
  - i) De conformidad con lo establecido en el artículo 6.1 del RD 39/1997, la evaluación inicial de riesgos deberá revisarse cuando así lo establezca una disposición específica. Sirvan de ejemplo, las evaluaciones periódicas que indica el artículo 3.1.3º del RD 1316/1989, sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de la exposición al ruido.
  - j) Deberá revisarse igualmente la evaluación inicial con la periodicidad que se acuerde entre la empresa y los representantes de los trabajadores, teniendo en cuenta, en particular, el deterioro por el transcurso del tiempo de los elementos que integran el proceso productivo.



### 3. CONTROL DE LA PLANIFICACIÓN PREVENTIVA

**3.1** El cumplimiento de la obligación de la planificación supone no solo la presentación de la propuesta de planificación preventiva elaborada por el Servicio de Prevención ajeno, sino que la planificación sea asumida por la empresa estableciendo recursos, plazos, responsables y seguimiento y control del cumplimiento de la misma.

**3.2** De acuerdo con el contenido mínimo del RSP debe concretar los recursos humanos para desarrollar la planificación (ejecución y control de objetivos y cumplimiento) y materiales (presupuesto, coste de materiales e instalación, etc).

Se trata de verificar que la empresa ha asumido el cumplimiento progresivo de realización de las obligaciones preventivas que se deducían de la evaluación de riesgos, conforme al calendario paulatino establecido previamente.

**3.3** A veces es presentada en documento diferenciado, pero si incluye los mínimos del art. 20 de la LPRL es admisible. De conformidad con lo establecido en el artículo 20 de la Ley 31/1995, la planificación de las medidas de emergencia, incluirá:

- Primeros auxilios
- Actuación frente a emergencias
- Evacuación de trabajadores

Asimismo, se debe incluir la relación de personas encargadas de cada uno de estos aspectos, la forma de comprobación periódica del funcionamiento de las medidas de emergencia, constatándose que todos los implicados son conocedores de sus obligaciones, el material necesario, la formación necesaria para cada colectivo, y la organización de las relaciones con organismos externos que colaboren en caso de emergencia. En definitiva, debe considerarse la necesidad de ejecución del Plan de Emergencia (conocimiento por los afectados, designación de trabajadores para los equipos de intervención, etc).

**3.4** Ello precisa que la planificación especifique como se ha organizado la información sobre los riesgos laborales y las medidas preventivas a cada trabajador respecto a su puesto de trabajo. También que incluya un Plan de formación que debe contener: cursos impartir, calendario y trabajadores afectados. Debe señalarse que tanto la LPRL (art. 23), como el RSP (art. 7) exigen que haya una constancia documental de la planificación y, de acuerdo con su contenido establecido en el art. 9 RSP, debe incluir la información sobre los riesgos y la formación.

**3.5** En función del nivel de riesgo las prioridades de las medidas preventivas y el establecimiento de plazos para su ejecución. No se pueden establecer criterios para la dimensión de los plazos, si bien deben estar en relación directa con el nivel de riesgos. Desde el riesgo trivial (no hay que tomar medidas) hasta el riesgo intolerable (asociado a riesgo grave e inminente, debe paralizarse el trabajo hasta que se tome la medida preventiva). Una vez que la empresa asume la planificación y establece plazos debe cumplirlos, al menos como regla general, y su incumplimiento determina una infracción a lo dispuesto en el art. 16.2 b) LPRL, tipificada en el art. 12.1b) de la LISOS.

El RSP exige también que la planificación incluya un procedimiento de control del cumplimiento de la misma.

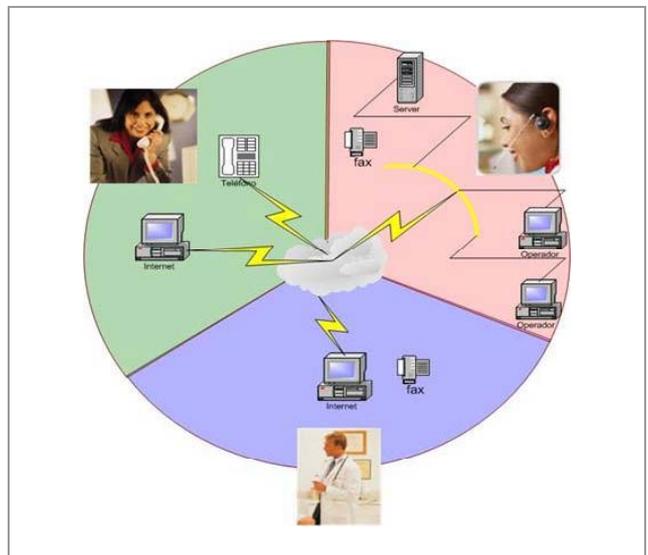
La planificación puede referirse a un período superior al año, si bien en ese caso debe efectuarse un programa anual.

**3.6** De acuerdo con lo indicado en el apartado anterior, la medida preventiva, incluida en la planificación preventiva asumida por la empresa, se convierta en una obligación para la misma.

### 4. CONTROL DE LA ORGANIZACIÓN PREVENTIVA.

**4.1** Toda empresa debe disponer de una organización preventiva. Solo estarían liberadas de dicha obligación las empresas sin riesgos o con los riesgos controlados, aún con dudas en este último supuesto, dado la obligación de una acción permanente de perfeccionar los niveles de protección existentes (art. 14.2 LPRL). La organización puede ser a través de recursos propios (trabajadores designados con funciones específicas encomendadas por la empresa y con formación adecuada a dichas funciones o Servicio de Prevención propio) o recursos ajenos (concierto con Servicio de Prevención con acreditación por la Autoridad Laboral). No es admisible el concierto o colaboración con profesionales externos.

Es posible la combinación en la utilización de recursos propios o ajenos.



**4.2** La organización preventiva de la empresa debe ser adecuada a las necesidades preventivas de la misma. La necesidad de realizar la evaluación, su actualización preceptiva, las actividades de ejecución y control de la planificación preventiva, la necesidad de efectuar inspecciones periódicas de seguridad o de puntos críticos, la dispersión de los puestos o centros de trabajo son factores a considerar a la hora de analizar la adecuación de la organización preventiva. En el supuesto de la actividad preventiva con un Servicio de Prevención ajeno, deberán analizarse en profundidad los términos del concierto y el cumplimiento del mismo. Cuando la

empresa utilice recursos propios, las órdenes dadas por la empresa para el desarrollo de la actividad (recursos, actividades, medios, tiempo) y la actividad real en los mismos. No cabe admitir como organización preventiva adecuada, cuando se refiera a un concierto externo total, que la actividad se haya limitado a una evaluación de riesgos genérica o incompleta y a una propuesta de planificación, sin prever su seguimiento y control. Tampoco, respecto a los recursos propios, cuando no tienen asignadas funciones o no tienen capacidad (formación mínima) para realizarlas. Iguales consideraciones caben hacerse respecto a la organización preventiva a través de un Servicio de Prevención mancomunado.

**4.3** El artículo 16.1 de la LPRL exige controles periódicos para detectar situaciones potencialmente peligrosas (en el sentido del art.4) como resultado de la evaluación de riesgos. Estos controles deben exigirse en supuestos de riesgos con un determinado nivel de riesgo o de trabajadores con poca formación/información, bajo nivel de percepción de los riesgos, falta de metodologías específicas de trabajo en operaciones de especial riesgo, frecuentes incumplimientos de las normas de seguridad, etc.

**4.4** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 bis LPRL, introducido por la Ley 54/2003, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos:

- Quando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.
- Quando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales (en el momento de elaboración de la presente guía está pendiente el citado desarrollo reglamentario).
- Quando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas (en relación con este supuesto debemos consultar el CTI 39/2004, sobre presencia de recursos preventivos a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Respecto de las obras de construcción deberá tenerse presente la disposición adicional 14ª LPRL.

## 5. CONTROL DE LA AUDITORÍA DE PREVENCIÓN.

**5.1** Puede exigirse siempre que la empresa realice actividades preventivas con recursos propios valorando la entidad de estas actividades. Como primera actuación, su exigencia podría limitarse a empresas en las que se den las circunstancias de siniestralidad por encima de su sector de actividad, centros de trabajo dispersos, etc y se tengan dudas sobre su organización

preventiva. La exigencia debería aplazarse a que la empresa tenga la evaluación de riesgos y se haya cumplido el plazo de 1 año para el desarrollo de la planificación preventiva.

## 6. CONTROL DE LA CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES.

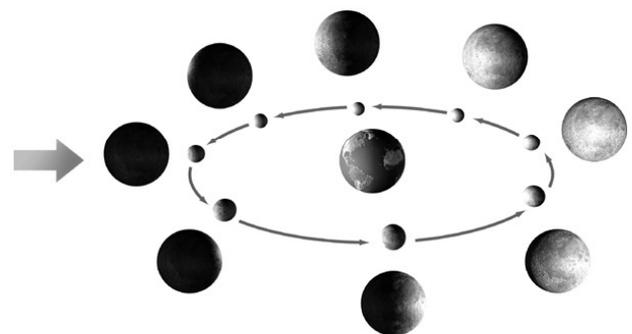
**6.1** La participación de los trabajadores en la evaluación exige su conocimiento previo sobre la metodología, la intervención, en el caso de que así lo deseen, de los Delegados de Prevención en su realización y el conocimiento del resultado o informe general de la evaluación. En el supuesto de no entrega, por parte de la empresa, de copia de la misma deberá acreditarse si la disponibilidad de la evaluación, por parte de los Delegados de Prevención, es suficiente.

**6.2** La planificación preventiva debe ser conocida por los Delegados de Prevención. El diseño último de la misma (recursos, plazos, prioridades, seguimiento, Programa anual) debe ser debatido con los Delegados de Prevención (en el Comité de Seguridad y Salud en el caso de estar la empresa obligada al mismo).

**6.3** Con carácter previo a la decisión de la empresa de su modelo organizativo debe ser objeto de consulta con los Delegados de Prevención. Esto no solo con relación a la constitución de un Servicio Mancomunado, sino con carácter general ante cualquier modelo de organización con recursos propios o ajenos.

Respecto a todas las materias consideradas en los artículos señalados en el cuestionario.

**6.4** De gran importancia controlar el cumplimiento de dicha obligación, con el fin de impulsar el modelo de participación equilibrada establecido en la Ley.



## 7. CONTROL DE LA COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES.

**7.1** Las obligaciones de coordinación van desde la cooperación a nivel horizontal entre empresas, cuando coinciden en un centro de trabajo y no hay relaciones de dependencia entre ellas, hasta cuando existe, entre una empresa principal y sus subcontratas de la misma actividad y entre la empresa titular del centro de trabajo y las que realizan actividades en el mismo.

Será necesario controlar con especial cuidado el cumplimiento de las obligaciones de la empresa titular del centro de trabajo de dar información a las empresas que realicen actividades en su centro sobre los riesgos y sus medidas preventivas y sobre el Plan de Emergencia. Como señala el art. 24.2 de la LPRL, además de la información deberán facilitar a las empresas instrucciones adecuadas en relación con estas materias. El cumplimiento de la obligación no debe limitarse a una entrega de una evaluación de riesgos genérica e inespecífica por ejemplo.

A tal efecto, será preciso atender a lo dispuesto en el RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.