

1.1. LA AUDITORÍA COMO REQUISITO DE LA LEY DE PREVENCIÓN. FINES PERSEGUIDOS

El artículo 30 del RD 39/1997 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), “modificado por el RD 604/2006” define la auditoría como un instrumento de gestión que persigue la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa mediante el análisis sistemático, documentado y objetivo de dicho 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.

La auditoría es una herramienta de gestión que permite detectar, por medio de una revisión de las estructuras de los procedimientos y de las instalaciones, los puntos débiles y fuertes de un Sistema de Gestión de la Prevención. Debe contener recomendaciones o propuestas que permitan a la Dirección verificar que la política que ha adoptado se aplica correctamente y, en caso de que aparezcan fallos, orientar sobre la elección de soluciones y presupuestos para remediar los mismos.

Consiste en el examen y posterior evaluación del estado o condiciones de seguridad existentes en una empresa, departamento o sección, y debe incluir el análisis crítico de todos aquellos aspectos que inciden en las condiciones de seguridad (instalaciones, maquinarias, procedimientos de trabajo, personales, técnico-organizativas, estructurales, etc.).

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales (modificada en virtud de la Ley 54/2003) en su artículo 30, apartado 1, dispone: *En cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, el empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.*

Más adelante, en el apartado 5 del mismo artículo, establece: *En las empresas de menos de seis trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones señaladas en el apartado I, siempre que*

desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo, tenga la capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades, con el alcance que se determine en las disposiciones a que se refiere la letra e) del apartado I del artículo 6 de la presente Ley.

Las citadas disposiciones son las relativas al Reglamento de los Servicios de Prevención.

A continuación, en el apartado 6 de dicho artículo, se dispone: El empresario que no hubiere concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa en los términos que reglamentariamente se determinen.

El Reglamento de los Servicios de Prevención establece, en su capítulo V, los términos en que es obligatoria y debe llevarse a cabo la auditoría y qué requisitos deben reunir las entidades para ser aprobadas por la Autoridad Laboral para realizarlas las empresas que lo soliciten.

En la modificación mediante el RD 604/2006 del Reglamento de Servicio de Prevención, se introduce un nuevo artículo (artículo 33 bis RSP), sobre las auditorías voluntarias, por el que se establece que las empresas podrán someter con carácter voluntario su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa para permitir su adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

Las auditorías 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.

Por otra parte hay que señalar que estas auditorías voluntarias serán tenidas en cuenta en los programas específicos de las Administraciones públicas dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección, los cuales pueden instrumentarse a través de la concesión de los incentivos que se determinen destinados especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

1.2. QUIÉNES ESTÁN OBLIGADOS A AUDITARSE

En cuanto a la obligación de someter el sistema de prevención propio a una auditoría, el Reglamento determina lo siguiente:

- ✓ En primer lugar, sólo será obligatorio cuando, como consecuencia de la evaluación de riesgos, las empresas tengan que desarrollar actividades preventivas para evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.
- ✓ 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.

- ✓ 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 actividad preventiva.

Esta auditoría deberá ser repetida cada cuatro años (excepto cuando se realicen actividades incluidas en el Anexo I, en cuyo caso el plazo será de dos años), y 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.

- ✓ Se considera que cumplen con esta obligación las empresas de hasta 50 trabajadores:
 - Cuyas actividades no estén incluidas en el Anexo I (actividades de mayor riesgo).

- En las que el empresario haya asumido personalmente las funciones de prevención o hubiera designado a uno o más trabajadores para llevarlas a cabo.
- 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; 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, salvo cuando la Autoridad Laboral, teniendo en cuenta los datos ofrecidos en esta notificación y los de los resultados de la evaluación de riesgos y la situación individualizada de la empresa; a la vista de los datos de siniestralidad de la empresa o del sector, de información 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, requiera la realización de una auditoría.

La Autoridad Laboral registrará y ordenará, según las 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 de salud.

1.3. QUIÉN PUEDE REALIZAR LA AUDITORÍA

Según establece el **art. 32 del Reglamento de los Servicios de Prevención**: *La auditoría deberá ser realizada por personas físicas o jurídicas que posean un conocimiento suficiente de las materias y aspectos técnicos objeto de la misma y cuenten con los medios adecuados para ello.*

[...]

Cuando la complejidad de las verificaciones a realizar lo haga necesario, las personas o entidades encargadas de llevar a cabo la auditoría podrán recurrir a otros profesionales que cuenten con los conocimientos, medios e instalaciones necesarios para la realización de aquéllas.

La **Orden Ministerial de 27 de junio de 1997**, por la que se desarrolla el Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, concreta que cuando sea una persona física la que pretenda alcanzar la autorización para desarrollar las auditorías del sistema de prevención de las empresas, ésta deberá ser experta de nivel superior en cualquiera de las cuatro especialidades o disciplinas preventivas establecidas en el Reglamento de los Servicios de Prevención (Medicina del trabajo, Seguridad del trabajo, Higiene industrial, Ergonomía y psicología aplicada), que disponga, además de una formación o experiencia probada en gestión y realización de auditorías y en técnicas auditoras. En aquellos casos en los que, en lugar de una persona física se trate de una entidad especializada, ésta deberá contar con, al menos, un experto que cumpla las condiciones señaladas para el caso de las personas físicas. En cualquier caso, además, se deberá contar con un personal experto de nivel superior, propio o concertado, en todas las demás especialidades o disciplinas citadas.

La entidad especializada debe disponer de los recursos necesarios para poder verificar los resultados de las evaluaciones de riesgos, así como de locales, instalaciones, aparatos y equipos adecuados y suficientes para desarrollar las actividades de auditoría. Sólo cuando su complejidad lo haga necesario (cuando haya que realizar mediciones, análisis, pruebas, ensayos o reconocimientos de salud) la verificación de los resultados de la evaluación podrán ser concertada con profesionales que cuenten con conocimientos, medios e instalaciones necesarios, siempre que estos profesionales no mantengan vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo con la empresa objeto de la auditoría.

1.4. EL PROCESO DE AUTORIZACIÓN DE EMPRESAS AUDITORAS

El desarrollo de la actividad auditora del Sistema de Prevención por personas o entidades especializadas, debe estar refrendada por la autorización *definitiva*, y no provisional, de la Autoridad Laboral competente en el lugar donde radiquen sus instalaciones principales.

Tal y como establece el **art. 33 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)**: *Las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención habrán de contar con la autorización de la Autoridad Laboral competente del lugar donde radiquen sus instalaciones principales previa solicitud ante la misma (...).*

Esta solicitud irá acompañada de un proyecto en el que se hagan constar los siguientes extremos:

- a) Aspectos de la actividad preventiva que pretende efectuar, especificando los tipos de actividad que tienen capacidad de desarrollar.
- b) Ámbito territorial y de actividad profesional en los que pretende actuar, así como previsión del número de empresas y volumen de trabajadores en los que tiene capacidad para extender su actividad preventiva.
- c) Previsiones de dotación de personal para el desempeño de la actividad preventiva, con indicación de su cualificación profesional y dedicación, así como de las instalaciones y medios instrumentales y su respectiva ubicación.
- d) Compromiso de suscribir una póliza de seguro que cubra su responsabilidad, por una cuantía mínima de 1.202 millones de euros, anualmente actualizada en función del consumo, sin que dicha cuantía constituya el límite de la responsabilidad del servicio.
- e) Actividades especializadas que, en su caso, tiene previsto contratar con otras entidades.

El RSP establece que la acreditación otorgada podrá tener validez para todo el territorio del Estado, conforme a los criterios de coordinación establecidos por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, sin embargo en la práctica no está claro que la Comisión establezca las mismas directrices que garanticen que todas las Comunidades Autónomas tengan procedimientos similares para acreditar.

La Autoridad Laboral, previos los informes que estime oportunos, dictará resolución autorizando o denegando la solicitud formulada en el plazo de tres meses desde la entrada de la misma en el registro del órgano administrativo competente. Transcurridos los tres meses sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá desestimada.

La resolución estimatoria tendrá carácter provisional, quedando subordinada su eficacia a la autorización definitiva, previa acreditación de la efectiva realización del proyecto por parte de la entidad solicitante, en un plazo de tres meses contados desde la fecha de notificación de la resolución estimatoria.

Por otra parte, el **art. 27 del Reglamento de los Servicios de Prevención** establece que las entidades especializadas deberán mantener las condiciones en que se basó su acreditación como auditores, comunicando cualquier modificación a la Autoridad Laboral.

Las entidades especializadas que hayan sido autorizadas como Servicios de Prevención, y a las que se haya concedido autorización para efectuar auditorías o evaluaciones serán inscritas en un Registro de la Administración.

1.5. EL RÉGIMEN DE INCOMPATIBILIDAD DE EMPRESAS AUDITORAS

El RSP establece que las personas que realicen la auditoría del sistema de prevención de una empresa no podrán mantener con la misma vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como auditoras.

Del mismo modo, tales personas no podrán realizar para la misma o distintas empresas actividades de coordinación de actividades preventivas, ni actividades en calidad de entidad especializada para actuar como servicio de prevención, ni mantener con esas 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) El contrato para realizar la auditoría del sistema de prevención de un empresario dedicado a la actividad de servicios de prevención ajenos.

La Ley de acompañamiento a los Presupuestos Generales del Estado de 1998 modificó el RSP, de manera que la libertad de las entidades acreditadas para realizar auditorías ha quedado más limitada, en beneficio de la independencia del auditor y la objetividad de su trabajo.

1.6. CONCEPTO Y OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

Tal y como se ha mencionado anteriormente, la auditoría es un instrumento de gestión que persigue la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

Para tal fin, 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 y actividades de la empresa sea necesaria para el ejercicio de la actividad auditora.
- b) Un análisis de campo dirigido a verificar que la documentación referida en el párrafo anterior refleja con exactitud y precisión la realidad 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.

OBJETIVOS: Según establece **el art. 30 del Reglamento de los Servicios de Prevención**, la auditoría tendrá como objetivos:

- 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.

La planificación de la actividad preventiva tiene por objeto la eliminación, el control o la reducción de los riesgos de forma ordenada en base a su magnitud. La correcta planificación de esta actividad debe integrar las siguientes funciones:

1. Medios materiales y humanos necesarios y proporcionados.

2. Asignación de los recursos económicos necesarios.
3. Dotación de medios necesarios para el desarrollo del Plan de Emergencia.
4. Establecimiento, medios y planificación de la vigilancia de la salud.
5. Dotar de los medios necesarios para asegurar la formación y la información de los trabajadores.

La planificación de la prevención se lleva a cabo mediante una serie de fases:

1. Fase de proyecto: en esta fase se sientan las bases de funcionamiento del modelo de prevención, se articula su funcionamiento y se determinan los objetivos y las metas a seguir, en función de la evaluación inicial de riesgos.
2. Fase de implantación.
3. Fase de evaluación.

C) *Analizar la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas necesarias 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) *Valorar la 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.*

El Plan de Prevención de Riesgos Laborales dispuesto para tal fin es la herramienta a través de la cual se integra la actividad preventiva de la empresa en su sistema general de gestión y se establece su política de prevención de riesgos laborales.

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.

Aparte de los objetivos recogidos en el RSP, las auditorías del Sistema de Prevención, permiten acceder a **otros fines**, desbordando el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado de deberes y obligaciones empresariales:

1. La aplicación correcta de todos los sistemas de gestión de la seguridad (métodos y medios de prevención de accidentes e incidentes, medios de protección individual y colectivos, medios de intervención en caso de accidente o incidente, procedimientos de seguridad en caso de accidente...) y su integración en las operaciones, actividades o trabajos en las instalaciones o centros de trabajo a un coste aceptable.
2. Conseguir un nivel de protección de las instalaciones, de su entorno, del personal y de sus subcontratas, así como de terceras personas, suficiente para satisfacer las obligaciones reglamentarias actuales y los objetivos de la política de seguridad que permitan responder a la evolución de las técnicas y reglamentos futuros.
3. Acceder a un nivel de protección de las personas, los bienes y el entorno que sea suficiente para promover relaciones satisfactorias y de confianza con las administraciones, las entidades locales y nacionales y los organismos internacionales; y para promover la imagen de la empresa.

4. Reducir en la medida de lo posible las consecuencias de un posible accidente.
5. Desarrollar en todo el personal, una toma de conciencia real de la seguridad en su actividad.
6. Realizar con los responsables jerárquicos un examen, en profundidad, de la situación y proporcionarles las recomendaciones técnicas necesarias.
7. Disminuir o reducir los costes derivados de una gestión preventiva ineficaz.

Por otra parte, podemos decir que el objetivo genérico de las auditorías es comparar la situación real con unas normas preestablecidas, comprobando las condiciones de seguridad existentes y valorándolas para establecer una conclusión final objetiva sobre las condiciones de seguridad del centro auditado. Se pretende que la auditoría sea un medio para comprobar las condiciones de seguridad establecidas y detectar los aspectos mejorables en una organización.

Por este motivo los resultados de la auditoría se deben plasmar en un documento para la dirección.

La empresa deberá adoptar 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 (art. 31.4 RSP)».

1.7. OBLIGACIONES ESENCIALES DE LA LEY

1.7.1. EL CONTENIDO DE LA OBLIGACIÓN GENERAL

La naturaleza contractual de la obligación de seguridad se encuentra recogida en el art. 14.1 de la LPRL, donde dice:

Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; el citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

El artículo 14.2 de la misma Ley resalta que:

En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio.

Surge a través del contrato que vincula al trabajador con el empresario, la deuda de seguridad de éste hacia aquél.

Del artículo 15 de la Ley se desprenden los principios interpretativos de la obligación empresarial, que se traducen en “principios de la acción preventiva” y que podemos enumerar así:

- ✓ Principio de prevención.
- ✓ Principio de atenuación del riesgo inevitable.
- ✓ Principio de la evaluación, adaptación y adecuación.
- ✓ Principio de seguridad integrada.
- ✓ Principio de preeminencia de la protección colectiva.
- ✓ Principio de primacía de la protección.

1.7.2. OBLIGACIONES ESPECÍFICAS

Se ven recogidas en diversos artículos de la LPRL, y que con carácter simplemente enunciativo desarrollamos a continuación:

- ✓ Integración de la Prevención (art. 14.2).

- ✓ Plan de Prevención de Riesgos Laborales (art. 16.1).
- ✓ Evaluación constante de los riesgos (art. 16.2.a).
- ✓ Planificación de la Actividad Preventiva y seguimiento de la misma (art. 16.2.b).
- ✓ Equipos de trabajo y medios de protección (art. 17).
- ✓ Información y consulta a los trabajadores (art. 18).
- ✓ Formación de los trabajadores (art. 19).
- ✓ Vigilancia de la salud (art. 22).
- ✓ Documentación de los medios, procedimientos, resultados y conclusiones de estas actividades (art. 23).
- ✓ Riesgos de trabajadores especialmente sensibles (arts. 25 a 27).
- ✓ Trabajadores temporales (art. 28).
- ✓ Medidas de emergencia (art. 20).
- ✓ Riesgo grave e inminente (art. 21).
- ✓ Coincidencia de actividades de distintos empresarios (art. 24).
- ✓ Organización preventiva (arts. 30 a 32).

CAPÍTULO 2

EL SISTEMA DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES