



Las auditorías del sistema de Prevención de Riesgos Laborales en la empresa

Ramón Gassent Arbona
Director Adjunto de Prevención
de Ibermutuamur. Madrid

PALABRAS CLAVE

Auditoría, objetivos
Metodología
Sistemática e independiente
Objetiva y periódica
Reuniones inicial y final
Equipo auditor

Resumen

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales introduce obligatoriedad de ciertas empresas de ser auditadas en cuanto a su sistema de prevención. En este artículo se definen las auditorías, objetivos, metodología y características que deben reunir así como la cualificación de los integrantes de los equipos auditores y el marco legal que regula estas actividades.

Concepto, características y funciones de la Auditoría del Sistema de PRL.

A partir de la década de 1960 las auditorías contables amplían su ámbito de aplicación a la calidad, utilizando los mismos métodos, y siempre relacionadas con la adaptación y control de subcontratistas y proveedores.

En 1979 se publica la norma BS 5.750 (origen de la ISO 9.000) en la que se establece el concepto de auditoría de sistemas de gestión de la calidad. Posteriormente este concepto se traspasó a la gestión medio ambiental.

Es frecuente, en el lenguaje cotidiano que el término “auditoría” se confunda con otros términos tales como “acreditar”, “homologar” o “inspeccionar”. La lectura de las definiciones dadas por la Real Academia de la Lengua Española a estos términos hace innecesaria la realización de cualquier otra diferenciación. Así:

Acreditar: “Dar testimonio en documento fehaciente, de que una persona física o jurídica tiene las facultades exigidas para desempeñar unas funciones determinadas // Dar seguridad o certeza de que alguna persona o cosa es lo que representa y parece”.

Homologar: “Contrastar una autoridad el cumplimiento de determinadas especificaciones o características de un objeto o de una acción // Equiparar, poner en relación de igualdad dos cosas”.

Inspeccionar: “Examinar, reconocer atentamente una cosa”. Una de las novedades de la Ley 31/95, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, es la inclusión del concepto de auditoría dentro de un campo en el que no era habitual.

De carácter obligatorio y no voluntario, se presenta tanto en la Ley de PRL, como en el Reglamento de los Servicios de Prevención que la desarrolla (R.D. 39/97, de 17 de enero), como unos de los instrumentos adecuados para garantizar la idoneidad de la actividad preventiva que, como resultado de la evaluación, necesita adoptar el empresario cuando dicha actividad es asumida por él mismo con sus propios medios.

El segundo instrumento introducido en la Ley de PRL y en el Reglamento de los Servicios de Prevención para garantizar la idoneidad de la actividad preventiva, consiste en la necesidad de acreditación por parte de la autoridad laboral, de los servicios de prevención externos como medio de garantizar la adecuación de sus medios a las actividades que vayan a desarrollar.

Asimismo, en dicha normativa, se manifiesta claramente que la auditoría de PRL implica la aparición de personas independientes que evalúan las actuaciones de las empresas en materia de prevención, buscando la confianza de una tercera parte, en este caso, los trabajadores, la sociedad y las autoridades laborales, que hasta ahora, solo contaban con la inspección de trabajo como elemento de control.

Sin embargo, tanto en la Ley de PRL, como en el Reglamento de los Servicios de Prevención, la auditoría es el aspecto peor desarrollado y con mayor margen de interpretación. Por este motivo estamos viendo y veremos, fuertes discusiones interpretativas, fundamentalmente en materia de formación y acreditación de auditores y de empresas auditoras.

¿Qué es una Auditoría de Sistemas de PRL?

El artículo 30 del Reglamento de los Servicios de Prevención la define como “... instrumento de gestión que ha de incluir una evaluación sistemática, documentada y objetiva de la eficacia del sistema de prevención...”.

Por su parte, la norma UNE 81.900 nos da un concepto más complejo de la auditoría del sistema de PRL: *Evaluación sistemática, documentada, periódica, objetiva e independiente que evalúa la eficacia, efectividad y fiabilidad del sistema de gestión para la prevención de riesgos laborales, así como si el sistema es adecuado para alcanzar la política y los objetivos de la organización en esta materia”.*

De ambos conceptos, podemos extraer sus **características** más determinantes:

No es una inspección

La auditoría analiza el funcionamiento del sistema, sus puntos fuertes y débiles.

El análisis de un sistema nunca puede ser realizado en forma puntual, no se busca el acierto o el fallo en un determinado momento, sino que se buscan los posibles aciertos y fallos en el funcionamiento de un sistema a lo largo de un período de tiempo más o menos largo.

En la inspección, se realiza el análisis de un proceso, equipo o sistema valorando como está funcionando en ese momento, no antes ni después.

La inspección es más limitada que la auditoría, pero más fácil de realizar, ya que un hecho puntual es menos interpretable que el funcionamiento de un sistema.

Es sistemática

Los resultados de la auditoría, no se basan en el azar, son debidos a un análisis minucioso, ordenado y planificado por parte del auditor, que permiten un grado de fiabilidad muy elevado.

En este sentido, hay que destacar que uno de los aspectos que más definen la calidad y cualidad de un auditor, es la metodología que utiliza en la realización de la auditoría, siendo, por tanto, un claro “elemento diferenciador” entre auditores.

Es independiente

Sería muy difícil que alguien involucrado en el cumplimiento de la totalidad o parte del sistema, se pueda evaluar a sí mismo de forma objetiva, de ahí la importancia del factor de independencia del auditor.

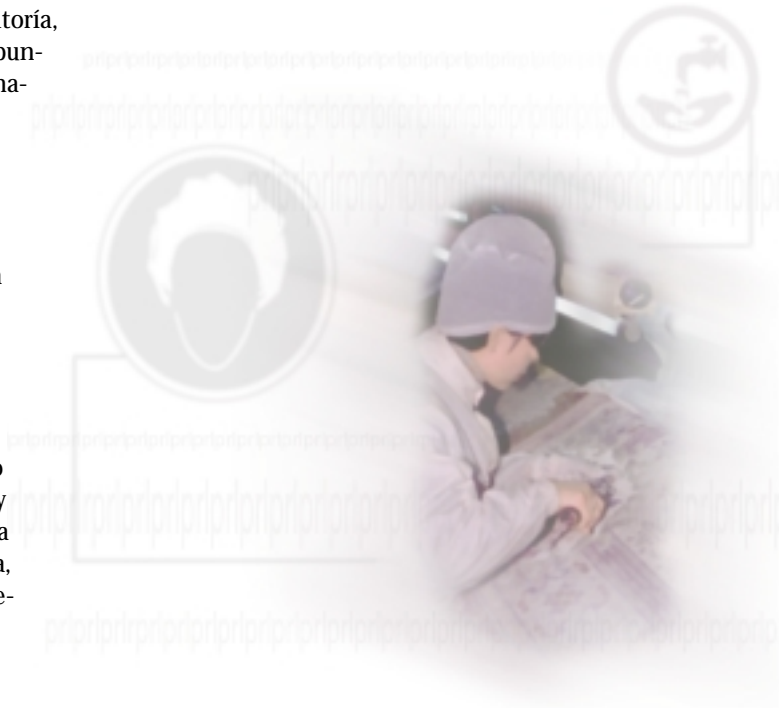
Analiza resultados

La auditoría no es un simple examen de cómo se llevan a cabo las actividades, analiza los resultados, evaluando, basando en éstos la efectividad de las actuaciones preventivas realizadas, como consecuencia de la evaluación de riesgos.

Dicho de otra forma, evalúa si las acciones preventivas tendentes al control de los riesgos detectados en la empresa, su sistema de implantación y de gestión son eficaces o no, en función de los resultados obtenidos.

Es objetiva

El resultado de la auditoría se basa en las denominadas “evidencias objetivas”, a través de las cuales el auditor avala sus conclusiones, no pudiendo basarlas, en ningún caso, en apreciaciones subjetivas, suposiciones, etc., siendo necesario, por tanto, realizar las verificaciones de los procesos que sean pertinentes para avalar la información o datos contenidos en los registros y documentos.



Es periódica

Cualquier sistema de gestión se implanta para una organización y unas necesidades empresariales de un determinado momento. Los cambios en los objetivos, en la organización, en los procesos, en los procedimientos, en las personas, etc., pueden generar nuevas necesidades que hacen que los sistemas implantados dejen de ser eficaces.

De igual forma, los sistemas, aún no existiendo cambios, pueden degradarse o perder su efectividad como consecuencia de la confianza que la empresa tiene en el buen funcionamiento del mismo.

Las auditorías, al ser periódicas, deben impedir ese desajuste entre el sistema y la realidad.

No busca culpables

La auditoría busca, a través del análisis del pasado, soluciones para el futuro. En ella se analizan los fallos del sistema, no de las personas que los cometieron, ya que, si éstos existieron fue porque el sistema se lo permitió.

En cuanto a las **funciones** de la Auditoría del sistema de PRL, se pueden destacar las siguientes:

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

- Comprobar, que el tipo y planificación de las actividades preventivas se ajusta a lo dispuesto en la normativa general, así como en la normativa sobre riesgos específicos que sea de aplicación, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación.
- Analizar la adecuación de los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas.
- Analizar los recursos propios y concertados, su organización y coordinación.

Objetivos de la Auditoría de PRL: obligación legal e instrumento de gestión

El primer objetivo de la Auditoría de PRL, es el cumplimiento de la obligación legal establecida en la Ley de PRL, así como la obtención de evidencias sobre el funcionamiento del sistema de prevención.

Sin embargo, las auditorías, además de ser una obligación legal cuyo incumplimiento constituye una infracción grave, son una importante ayuda para la implantación, desarrollo, rentabilidad y optimización de los Planes de Prevención de las empresas, ya que constituyen un instrumento de medición, que permite descubrir la realidad en cuanto a las condiciones de trabajo existentes en las empresas, y expresarla en puntos fuertes y puntos débiles que servirán de orientación y guía al programa de seguridad y salud laboral de las mismas, para mejorarlo en su efectividad concreta.

Una vez revelados, estos puntos fuertes y débiles constituirán la base del Plan de Acción adaptado a las necesidades reales de la empresa, permitiendo actuar sobre la capacidad de la misma en lo relacionado con las condiciones de trabajo, la calidad y la productividad.

En definitiva, la auditoría es una eficaz herramienta de gestión ya que verifica:

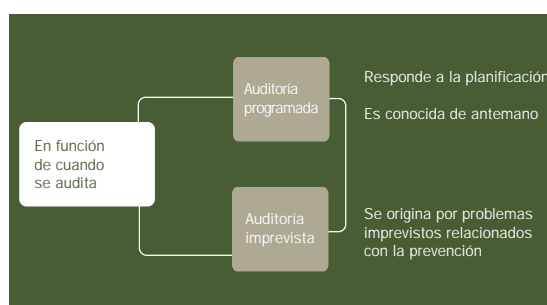
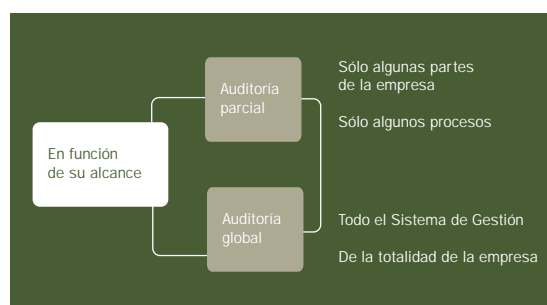
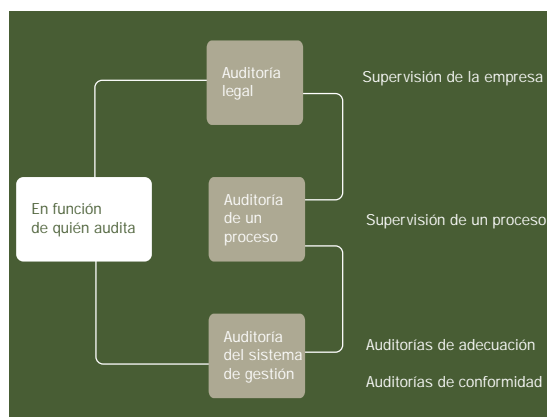
- Si las actividades y los resultados relativos a la prevención se cumplen, es decir, si se alcanzan los objetivos.
- Si las normas relativas de la prevención, (disposiciones) se cumplen y si son adecuadas para conseguir los objetivos.

Tipos de Auditorías de PRL

Como ya se ha indicado las auditorías generan información sobre la validez o no del funcionamiento de los sistemas de prevención en la empresa.

Dependiendo del criterio y finalidad de esa información podemos distinguir diversos tipos de auditoría.

Dentro de la gran variedad de criterios, destacamos en el siguiente esquema, los que consideramos de mayor interés práctico:



Metodología de las Auditorías de PRL

Ya se ha indicado como característica esencial de la Auditoría de PRL la necesidad de seguir, para su rea-

lización, una serie de etapas ordenadas y sistemáticas que garanticen su eficacia y faciliten la consecución de los objetivos perseguidos.

No sólo como necesidad para el auditor, sino también para el auditado, la consecución de esa garantía de fiabilidad de la auditoría no puede basarse solamente en la profesionalidad del auditor. Éste debe basar su labor en hechos contrastados, en evidencias objetivas. Por tanto su trabajo se deberá realizar conforme a una metodología que no deje aspectos al azar.

Si bien, es evidente que la auditoría exige que su desarrollo se realice mediante técnicas especializadas, (técnicas auditoras), debemos tener presente que el empleo de esas técnicas no es suficiente; el auditor tendrá que aceptar que la responsabilidad de su trabajo no sólo se presenta frente a las personas que directamente le han contratado, sino que también alcanza a terceras personas que utilizan el resultado de la auditoría para la toma de decisiones.

En base a todo lo expuesto, dentro de la metodología utilizable para el desarrollo de la auditoría distinguimos 4 bloques:

1. Iniciación de la auditoría
 - Alcance
 - Frecuencia
 - Revisión preliminar de la documentación
2. Preparación de la auditoría
 - Plan
 - Asignación de tareas por el auditor jefe
 - Documentos de trabajo
3. Fases
 - Reunión inicial
 - Examen
 - Reunión final
 - Conservación de los expedientes
4. Documentos resultado de la auditoría
 - Preparación del informe
 - Contenido del informe
 - Distribución del informe

Marco Jurídico

Fundamento Jurídico de las Auditorías de PRL

Como en cualquier materia, el primer fundamento jurídico de las auditorías y, en general, de la PRL, ha de buscarse en nuestra Constitución Española.

Así, el Artículo 93 de la C.E. establece la posibilidad legal de celebrar Tratados Internacionales:

“Mediante ley orgánica se podrá autorizar la celebración de tratados por los que se atribuya a una organización o institución nacional el ejercicio de competencias derivadas de la Constitución. Corresponde a las Cortes Generales o al Gobierno, según los casos, la garantía del cumplimiento de estos tratados y de las resoluciones emanadas de los organismos internacionales o supranacionales titulares de la cesión”

En base al citado artículo 93 de la C.E., España firma el 12 de Junio de 1985 (BOE de 1 de enero de 1986) el Tratado de Adhesión de España a las Comunidades Europeas.

El Acta Única Europea, suscrita en febrero de 1986 modifica los Tratados Constitutivos de la Unión Europea, (U.E.), y, en lo que aquí nos interesa, introduce el artículo 118 A, el cual implica que la política de la U.E. se impone a la de los Estados miembros, que deben adaptar su derecho interno sobre salud y seguridad en el trabajo, armonizándolo con la normativa comunitaria:

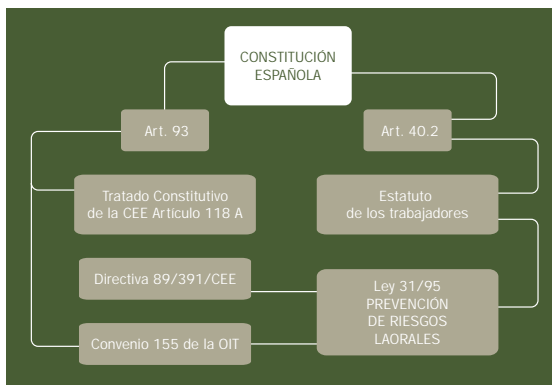
“1. Los Estados Miembros procurarán promover la mejora, en particular, del medio de trabajo, para proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, y se fijarán como objetivo la armonización, dentro del proceso, de las condiciones existentes en ese ámbito.

2. Para contribuir a la consecución del objeto previsto en el apartado 1, el Consejo... adoptará las disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente, teniendo en cuenta las condiciones y regulaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados Miembros.

3. Las disposiciones establecidas en virtud del presente artículo no serán obstáculo para el mantenimiento de la adopción, por parte de cada Estado Miembro, de medidas de mayor protección de las condiciones de trabajo compatibles con el presente Tratado”

Continuando con esta línea de “disposiciones mínimas”, el Consejo de la U.E. adoptó la Directiva 391/CEE, de Medidas, para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, hoy conocida como la Directiva Marco, en cuyo artículo 1 se establece su Objeto:

“1.... es la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo.



2. A tal efecto, la presente Directiva, incluye principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y a la protección de la seguridad y la salud, la eliminación de los factores de riesgo y accidente, la información, la consulta, la participación equilibrada..., la formación de los trabajadores y de sus representantes, así como las líneas generales para la aplicación de dichos principios.

3... no afecta a las disposiciones nacionales y comunitarias, existentes o futuras, que sean más favorables para la protección de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo”

Asimismo, el artículo 93 de la Constitución sirve también de fundamento para la Ratificación por España el 26 de Julio de 1.985, (BOE de 11 de noviembre de 1. 985), del Convenio nº155 de la Organización Internacional del Trabajo, (OIT), sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y medio ambiente de trabajo, adoptado en Ginebra el 22 de junio de 1.981.

Por otro lado, nuestra Constitución establece, en su artículo 40.2.: “... los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados”.

En este sentido, el Estatuto de los Trabajadores establece el derecho que tienen los trabajadores “a su integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene”, (art. 4.2.) e incluso a “una protección eficaz en materia de seguridad e higiene”, (art. 19.1).

De igual manera, el Estatuto de los Trabajadores establece el deber que tienen los trabajadores de “cumplir con las obligaciones concretas de su pue-

to de trabajo”, (art. 5.b.); reiterándose de nuevo esta obligación en el art. 19.2. cuando dice “el trabajador está obligado a observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene”.

En **resumen** la entrada en vigor de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales, publicada en el BOE nº269 de 10 de noviembre, da respuesta al mandato contenido en el art.40.2 de nuestra Constitución y, al mismo tiempo, cumple con la obligación, que como Estado Miembro, tiene España de transponer a su ordenamiento jurídico las Directivas dictadas por la Unión Europea para la mejora progresiva de las condiciones de trabajo.

Regulación legal de las Auditorías

Nacimiento de la obligación:

La Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales, en el artículo 30.6 del Capítulo IV establece la obligación, para todos los empresarios que no hubieran concertado el Servicio de Prevención con una entidad especializada ajena a la empresa, de someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa.

Ámbito de aplicación:

- El Reglamento de los Servicios de Prevención, (RD 39/1997), Art. 29: Toda empresa:
 - que deba desarrollar actividades preventivas como consecuencia de la evaluación de riesgos
 - y que no hubiera concertado el Servicio de prevención con entidad ajena especializada
- Ley PRL, art.31.1: Las empresas que hubieran concertado parte de la actividad preventiva con una entidad especializada ajena a la empresa, estarán sujetas a la obligación de auditoría en la parte de la actividad preventiva asumida por el empresario.

Aspecto temporal de la obligación:

En el art.29 del Rgto. Servicios de Prevención, (RD 39/1997), se establece:

- La primera auditoría legal, una vez constituido el servicio de prevención (propio o designación de trabajadores) y realizada la evaluación de riesgos inicial.
- Se repetirán cada 5 años como mínimo, SALVO

- que sea requerida por la autoridad laboral
- que los convenios colectivos acuerden un plazo inferior

Requisitos de la auditoría:

- Documentada en un informe
- Realizada por personas físicas o jurídicas que:
 - estén acreditadas por la autoridad laboral
 - no tengan con la empresa auditada vinculación financiera, comercial o de cualquier otro tipo
 - no estén acreditadas como Servicio de Prevención Ajeno.

Acreditación de Auditores

El Reglamento de los Servicios de Prevención establece la necesidad de autorización previa por parte de la autoridad laboral para las personas físicas o jurídicas que vayan a desarrollar actividades de auditoría.

Los Órganos competentes para conocer las solicitudes de acreditación son las Comunidades Autónomas, las cuales tienen un plazo para la resolución de las mismas de 3 meses, considerándose el silencio administrativo de carácter desestimatorio.

Respecto a los procedimientos para las acreditaciones, así como el mantenimiento de las mismas, son los establecidos en los artículos 26 y 27 del Reglamento de los Servicios de Prevención y en la Orden de 27 de junio de 1.997, por la que se desarrolla el RD 39/97 (Rgto. Servicios de Prevención), en relación con las condiciones de acreditación de las entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas, de autorización de las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y de autorización de las entidades públicas o privadas para desarrollar y certificar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales.

Las **condiciones mínimas** para la obtención de la acreditación auditora que se establecen en la Orden de 27 de junio de 1.997 son las siguientes:

Personas físicas:

- Técnico superior en Prevención de Riesgos Laborales cualquiera de las 4 especialidades preventivas
- Formación y experiencia en gestión y realización de auditorías y en técnicas auditoras.

Personas jurídicas:

- Al menos un técnico superior Prevención de Riesgos Laborales en cualquiera de las 4 especialidades preventivas con formación y experiencia en gestión y realización de auditorías y en técnicas auditoras.
- Deberá contar con técnicos superiores en las demás disciplinas, ya sean propios o concertados.

Medios técnicos y logísticos:

- Suficientes y adecuados para la verificación de los resultados de la evaluación
- Cuando dicha verificación sea “compleja”, (mediciones, análisis, pruebas, ensayos o reconocimientos de la salud), podrá ser concertada, por lo que no es necesario disponer de los recursos materiales para efectuar las verificaciones complejas.

Solicitud: Se indicará

- Ámbito territorial y de actividad profesional
- Previsión del volumen de clientes potenciales
- Previsión de dotación de personal
- Descripción de locales, instalaciones e instrumentos
- Especificación de verificaciones complejas que se van a concertar y entidades/profesionales con los que se concertará.

Responsabilidad legal en las Auditorías

El artículo 47 de la Ley 31/95 de PRL contempla como infracción grave “no someter el sistema de prevención de la empresa al control de una auditoría o evaluación externa”.

Las sanciones por vía administrativa derivadas de la comisión de la infracción se determinan en el art.49 de la Ley de PRL:

- Grado mínimo: de 250.000 a 1.000.000 pts.
- Grado medio: de 1.000.001 a 2.500.000 pts.
- Grado máximo: 2.500.001 a 5.000.000 pts.

Con la finalidad de cubrir los graves vacíos de tipificación infractora en materia de prevención de ries-

gos laborales, la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, modifica el párrafo 1º del artículo 45 de la Ley de PRL, estableciendo que “Son infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los empresarios, las de las Entidades que actúen como Servicios de Prevención, las

auditorías y las formativas en dicha materia y ajenas a las empresas, así como las de los promotores y propietarios de obras y los trabajadores por cuenta propia, que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud laboral, sujetos a responsabilidad conforme a la presente Ley”.

