La logica de la prevención de riesgos laborales. Diez consideraciones y una propuesta final*

JUSTIFICACIÓN

El presente documento pretende sistematizar un discurso sobre la prevención del riesgo laboral con la intención de ofrecer –a partir de un común denominador conceptual– unas bases lógicas que faciliten la comunicación y el intercambio entre quienes tienen un papel activo en la orientación del proceso preventivo, tanto desde una óptica técnico-profesional e institucional como empresarial o sindical.

La convicción de que es necesario un nuevo enfoque de la acción preventiva es cada vez más generalizada en distintos ámbitos de nuestro país, tanto técnicos como sociales. Ello es fruto de la reflexión sobre la ineficacia, puesta de manifiesto por la escasez de resultados obtenidos, de buena parte de las actividades desarrolladas en los últimos años.

Dicho proceso de reorientación requiere, a nuestro modo de ver, un esfuerzo de claridad que posibilite el intercambio de puntos de vista y promueva el necesario debate crítico entre las distintas propuestas.

Nuestra pretensión de un consenso lógico-conceptual mínimo se basa en el principio de que «el objeto es anterior a las reglas» y que, por lo tanto, el sentido de la acción preventiva se justifica por su objeto, la salud de los trabajadores, y no por el cumplimiento burocrático de la normativa.

Así pues, consideramos la racionalidad y el sentido crítico como las premisas desde las que abordar la interpretación de los preceptos normativos y no al revés. Es esto lo que hemos querido reflejar incluyendo a modo de conclusión una propuesta de interpretación de la normativa a partir de las consideraciones expuestas previamente a lo largo del documento.

El documento, como se indica en el subtítulo, tiene dos partes: en la primera se recogen diez consideraciones que constituyen la línea argumental sobre la prevención de riesgos laborales y en la segunda se articula una propuesta de sistema de gestión basada en el principio de la integración preventiva. En las primeras páginas se ofrece un resumen de ambas partes, que se desarrollan de una forma más extensa en las restantes.

CONSIDERACIONES SOBRE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES

El razonamiento que proponemos parte de la idea de que el proceso de trabajo, tal y como lo conocemos, implica generalmente una exposición a riesgos que pueden generar daños para la salud de los trabajadores.

Dichos riesgos se derivan tanto de los elementos materiales utilizados en la producción como de las situaciones y relaciones que se crean en el trabajo. Es decir, los riesgos laborales son una consecuencia de lo que entendemos por condiciones de trabajo.

Mediante la prevención se pueden conseguir unas condiciones de trabajo cada vez más compatibles con el bienestar de las personas. Para ello, la salud y la seguridad deben formar parte de los objetivos de la empresa y la prevención debe integrarse en la gestión empresarial.

Los tres requisitos esenciales para que esta integración produzca resultados eficaces son el liderazgo empresarial, la participación de los trabajadores y un asesoramiento técnico riguroso.

La eficiencia de la gestión preventiva depende, además, de una mejora continua de las condiciones de trabajo a través de sucesivos procesos cíclicos de identificación de problemas, implementación de soluciones y evaluación de resultados.

Un sistema de gestión preventiva es la forma en que una empresa integra los elementos descritos: política, liderazgo, participación, asesoramiento y mejora continua. Para su puesta en marcha deben buscarse las formas organizativas y los procedimientos que mejor se adecuen a las necesidades concretas de cada empresa y a las exigencias sociales recogidas en la normativa vigente.

En el presente documento hemos intentado desarrollar esta lógica preventiva a través de los siguientes principios:

1. Las condiciones de trabajo dependen de las estrategias empresariales de gestión de la actividad productiva.
2. Las condiciones de trabajo que pueden causar daños a la salud incluyen tanto factores tecnológicos como organizativos y relacionales.
3. La prevención de riesgos laborales tiene como objetivo evitar que las condiciones de trabajo ocasionen daños a la salud de los trabajadores.
4. La intervención preventiva sobre las condiciones de trabajo debe integrarse en los procesos de gestión de la empresa.
5. La integración de la prevención en el proceso de gestión requiere personas con capacidad de activar, impulsar y promover cambios.
6. La participación de los trabajadores en la gestión preventiva constituye una condición de éxito.
7. Un asesoramiento técnico riguroso es un requisito para una prevención coherente.

* El presente documento es el resultado de una serie de debates realizados en el seno de un grupo de trabajo en el que han participado las siguientes personas: Bajo Albarracín, Juan Carlos; Boix i Ferrando, Pere; Castejón i Vilella, Emili; Maya Rubio, Isabel; Pou Serra, Ramón; Rodrigo Cencillo, Fernando; y Velázquez Fernández, Manuel.

8. La mejora continua es una condición de eficiencia del proceso de prevención.
9. Un sistema de gestión preventiva debe organizarse de forma operativa en función de las necesidades concretas.
10. Un sistema de gestión preventiva debe responder a las exigencias sociales expresadas en la normativa.

UNA PROPUESTA DE PREVENCIÓN INTEGRADA

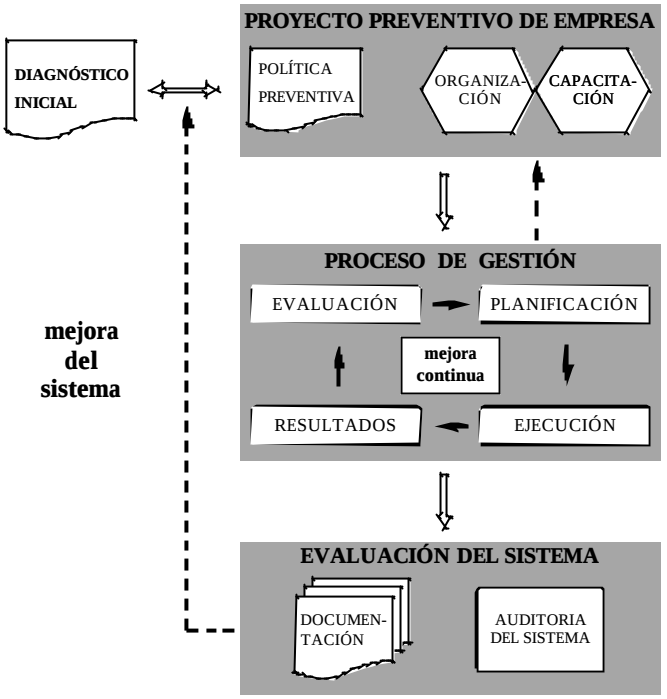
De acuerdo con los principios enunciados, proponemos un sistema de gestión preventiva basado en dos criterios esenciales:

a) Diseño de un proceso lógico desde el punto de vista de la operatividad, es decir, definición de objetivos, identificación de necesidades, organización y capacitación de los recursos, planificación de intervenciones y evaluación de resultados.
b) Introducción del concepto de mejora continua o sucesión de secuencias cíclicas de identificación de problemas, la puesta en marcha de soluciones y adaptación progresiva hasta conseguir los resultados fijados.

La aplicación de estos criterios comportaría esquemáticamente la siguiente secuencia en la implantación y funcionamiento de un sistema de gestión preventiva (Figura 1):

1. Definición de la política preventiva en la empresa y diagnóstico de necesidades sobre la base de la identificación inicial de riesgos y de los preceptos normativos aplicables.
2. Organización de los recursos, capacitación de los mismos y definición de los procedimientos para suprimir los riesgos identificados y evaluar los que no se puedan eliminar.
3. Evaluación de los riesgos no eliminados y planificación de intervenciones para poder controlarlos o reducirlos al mínimo.
4. Adaptación de la organización y capacitación de los recursos preventivos a las necesidades de control y minimización de riesgos.
5. Implementación de las acciones planificadas para el control de los riesgos.
6. Seguimiento y control de los resultados.
7. Adaptación y mejora de las intervenciones aplicadas o adopción de nuevos objetivos.
8. Evaluación del sistema y mejora o adaptación a las nuevas necesidades.

Figura 1. Sistema de Gestion Preventiva



DIEZ CONSIDERACIONES SOBRE LA PREVENCIÓN DE LOS RIESGOS LABORALES

1. Las condiciones de trabajo dependen de las estrategias empresariales de gestión de la actividad productiva.

Las condiciones en que debe realizarse un trabajo no son inamovibles, sino que son el resultado de distintas estrategias relacionadas con la gestión de la actividad productiva. Unas son externas a la propia empresa y pertenecen al ámbito de la competitividad, los condicionamientos del mercado o las relaciones comerciales y de subcontratación entre empresas. Otras se sitúan en el marco de cada empresa y dependen fundamentalmente de sus propios valores y de sus políticas de gestión.

En ambos casos, las decisiones de gestión están condicionadas por las relaciones laborales que se establecen entre empresarios y trabajadores –en la propia empresa o a través de sus respectivas organizaciones sectoriales–, así como por un determinado marco legislativo que fija las «reglas del juego» y las exigencias mínimas que deben reunir las condiciones de trabajo.

En general, puede decirse que las condiciones de trabajo son un aspecto de la producción de las que es responsable la dirección de la empresa. Sin embargo, dado que el margen de cada empresa para decidir autónomamente sus condiciones de trabajo varía según su posición en el mercado, las empresas que lideran los distintos procesos productivos son las que tienen mayor capacidad para determinar las condiciones de trabajo del conjunto.

2. Las condiciones de trabajo que pueden causar daños a la salud incluyen tanto factores tecnológicos como organizativos y relacionales.

Los *factores tecnológicos* comprenden los lugares, materiales y equipos de trabajo que intervienen en el proceso productivo. Pueden representar un peligro para la salud en sí mismos, por sus propias características o cualidades técnicas.

Los *factores organizativos* representan la forma en que se

rige la interacción entre los procesos tecnológicos y la actividad humana. Abarcan aspectos como la gestión del tiempo de trabajo, la distribución de las tareas, los sistemas de valoración y remuneración o los métodos de trabajo. Pueden condicionar formas peligrosas de utilización de la tecnología, aunque también pueden generar por sí mismos situaciones de incompatibilidad con la salud de las personas.

Los *factores relacionales* son los que se establecen entre las personas y los grupos que intervienen en la actividad laboral. Dichas relaciones suelen estar estrechamente ligadas al tipo de gestión empresarial, por lo que deben considerarse parte integrante de las condiciones de trabajo. En la medida en que constituyan situaciones de inequidad o formas de discriminación, atentan contra la salud y el bienestar de las personas y constituyen factores de riesgo. Pero pueden actuar también como condicionantes de otras situaciones de riesgo o intervenir junto a factores organizativos en la conformación de situaciones de estrés.

3. La prevención de riesgos laborales tiene como objetivo evitar que las condiciones de trabajo ocasionen daños en la salud de los trabajadores.

En la medida en que determinadas condiciones de trabajo ponen en peligro la salud de las personas, decimos que quienes trabajan en tales condiciones están expuestos a riesgos, es decir, a la posibilidad de sufrir daños a corto o a largo plazo. El objetivo de la prevención de riesgos laborales es evitar que esto suceda, es decir, conseguir que el trabajo no dañe la salud de los trabajadores, entendiendo por tal no sólo la ausencia de lesiones o enfermedades, sino el bienestar físico, mental y social de las personas.

Tanto por razones de eficacia (actuar sobre las causas del riesgo) como por motivos de legitimidad ética (protección del derecho a la salud) el objetivo de la intervención preventiva debe orientarse a lograr un trabajo seguro y saludable.

Los comportamientos de los trabajadores en su interacción con los procesos tecnológicos peligrosos pueden materializar o incrementar el riesgo. Sin embargo, dichos comportamientos no suelen ser independientes de los procesos organizativos y relacionales que se establecen en el ámbito laboral. Por todo ello, las propuestas de modificación de los comportamientos de los trabajadores deberían contemplar las intervenciones sobre las condiciones de trabajo peligrosas y, en cualquier caso, tener en cuenta los factores condicionantes de aquellos.

4. La intervención preventiva sobre las condiciones de trabajo debe integrarse en los procesos de gestión de la empresa.

Las condiciones de trabajo son un *output* de procesos de decisión empresarial basados en determinados valores, criterios o normas. Parece lógico, por tanto, que la forma de conseguir que aquéllas no dañen la salud de las personas sea incorporando la prevención como uno de los elementos fundamentales en el *input* de dichas decisiones.

La incorporación de criterios preventivos en los procedimientos de gestión empresarial puede ser la resultante de diversos procesos de motivación y de distintos factores –internos de la empresa o pertenecientes a su entorno– bien de tipo ético-cultural, de carácter técnico-informativo o de asesoramiento e, incluso, de presión social, tanto institucional como sindical o comercial.

En todo caso, las decisiones sobre prevención de riesgos forman parte de la gestión. La introducción de criterios y valores preventivos en los procesos de gestión de la propia empresa es una garantía de que las decisiones que se tomen no afectarán negativamente a la salud de los trabajadores.

5. La integración de la prevención en el proceso de gestión requiere personas con capacidad de activar, impulsar y promover cambios.

La prevención necesita líderes, y no sólo buenos gestores. En la medida en que la prevención implica cambios y que éstos afectan no sólo a los sistemas tecnológicos, sino también al sistema humano, se requieren elementos de motivación además de gestión y control. Se necesita «motivar preventivamente» a todos aquellos (empresarios, directivos, mandos, delegados, trabajadores) con capacidad para tomar o condicionar cualquier decisión en la gestión de la actividad productiva que pueda repercutir sobre las condiciones de trabajo.

El sistema humano es un factor clave en la acción preventiva. Un sistema humano necesita una «cultura» que le dé cohesión. La cultura preventiva implica dejar de considerar la prevención como algo de lo que ocuparse cuando haya tiempo, pasando a establecer la seguridad y la salud de los trabajadores como uno de los valores claves para la organización.

Sin embargo, el liderazgo de la dirección no es suficiente. La propia dirección debe potenciar el liderazgo de todas las personas que estén dispuestas a impulsar los valores de seguridad y salud dentro de la organización, y aquí es donde los mandos intermedios juegan un papel fundamental.

6. La participación de los trabajadores en la gestión preventiva constituye una condición de éxito.

Un diseño preventivo centrado exclusivamente en la tecnología o en la gestión que considere al sistema humano como mera variable dependiente estará abocado al fracaso, además de vulnerar un derecho básico de los trabajadores, como es el de tomar parte en las decisiones que puedan afectar a su salud y seguridad.

En general, los cambios sobre las condiciones de trabajo requieren la implicación de los trabajadores, tanto para su implementación efectiva como para su progresiva adaptación a los objetivos de seguridad y salud mediante un proceso de mejora continua.

La dirección de la empresa no puede resolver en solitario los problemas de riesgo, sino que necesita el concurso de los trabajadores y la mejor forma de lograrlo es promoviendo su participación. Reconocer su capacidad de propuesta, escuchar a los empleados y responder a sus iniciativas, tanto en los procesos de decisión como de aplicación y evaluación de las intervenciones preventivas favorece su implicación en los

procesos de cambio. La participación en la gestión preventiva constituye, además, un derecho de los trabajadores.

7. Un asesoramiento técnico riguroso es un requisito para una prevención coherente.

Como en otros ámbitos especializados de la gestión empresarial, la toma de decisiones en prevención requiere conocimientos técnicos que exceden con frecuencia las capacidades de quienes intervienen en la gestión de la actividad productiva. La forma de resolver esta cuestión no es transferir las decisiones al estamento técnico, sino contar con un adecuado asesoramiento que permita llevar a cabo una gestión de la actividad productiva coherente con los objetivos de salud y seguridad.

Dicho asesoramiento técnico debe ser incorporado, pues, como un elemento más en el *input* del proceso de toma de decisiones, bien en forma de informaciones sobre necesidades de intervención preventiva o de recomendaciones para la solución de los problemas de riesgo.

El asesoramiento técnico forma parte integrante del proceso preventivo y, por tanto, no puede ignorar ni quedar al margen de las otras dos condiciones básicas para su eficacia: la gestión integrada y la participación de los trabajadores. Por el contrario debe promoverlas y facilitarlas dirigiéndose por igual a empresarios y trabajadores e incluyendo en sus cometidos la sensibilización y capacitación de los mismos para implementar políticas y acciones preventivas.

8. La mejora continua es una condición de eficiencia del proceso de prevención.

La complejidad de las relaciones entre salud y trabajo hacen impensable la prevención como un proceso de un solo ciclo sino más bien como una secuencia cíclica de identificación de problemas, aplicación de soluciones y evaluación de resultados, en un proceso dinámico de mejora continua.

Esta operatividad se basa en la doble consideración de que todas las condiciones de trabajo son susceptibles de mejora y de que dicha mejora se consigue generalmente mediante sucesivas aproximaciones. Rige, pues, tanto para un problema específico, cuya solución definitiva requiere normalmente diversas adaptaciones hasta conseguir la eficacia preventiva deseada, como para el conjunto de las condiciones de trabajo, cuyas prioridades de mejora irán variando en la medida en que se van logrando determinados objetivos.

Un sistema de gestión preventiva puede concebirse, desde este punto de vista, como un modelo que asegura el funcionamiento continuo de sucesivos ciclos de identificación y evaluación de riesgos, de planificación de intervenciones para su eliminación o minimización y de evaluación de los resultados en términos de salud de los trabajadores.

9. Un sistema de gestión preventiva debe organizarse de forma operativa en función de las necesidades concretas.

Los diferentes sectores y ramas de la producción y, dentro de ellos las diferentes empresas y centros de trabajo, tienen problemas de riesgo peculiares y consecuentemente sus necesidades de prevención son diferentes, por lo que la forma de organizar la gestión preventiva debería adaptarse en cada caso a la situación concreta.

Realizar un diagnóstico de necesidades en materia preventiva basado en la identificación de los riesgos presentes en las condiciones de trabajo y en el estudio del nivel de salud de los trabajadores parece la manera más racional de proponer un sistema de prevención operativo que tenga en cuenta la realidad de cada empresa.

Dicho sistema operativo debería ser capaz, en todo caso, de asumir las funciones de predicción y eliminación del riesgo o, en su defecto, de evaluación y control del mismo, además de la de vigilancia sistemática de las condiciones de trabajo y de la salud de los trabajadores. Las necesidades preventivas son cambiantes en el tiempo tanto por la innovación tecnológica y organizativa como por los logros progresivos en el control y eliminación de riesgos, por lo que un sistema operativo de prevención debe concebirse como un proceso dinámico y cíclico de vigilancia, investigación, control de riesgos y evaluación de resultados.

10. Un sistema de gestión preventiva debe responder a las exigencias sociales expresadas en la normativa.

La aplicación en la empresa de los criterios preventivos no es un proceso lineal ni está exento de las contradicciones propias de las relaciones laborales. Tampoco puede considerarse como una cuestión voluntarista, dado que su incumplimiento compromete la salud de las personas en el trabajo.

Tanto por razones de protección de un derecho básico, el de la salud de los trabajadores, como por la necesidad de definir el papel que debe desempeñar cada uno de los agentes implicados y de fijar los procedimientos generales de actuación, se hace necesario disponer de una legislación normativa.

Dicha normativa representa un «consenso social» sobre qué es lo que debe hacer cada cual y cómo debe hacerlo para conseguir que el trabajo no dañe la salud. Por consiguiente, todo sistema de prevención debe responder a los criterios normativos vigentes en cada momento. Sin embargo, dichos requisitos básicos no debieran confundirse con el objetivo final que debe ser valorado en términos de mejora continua de las condiciones de trabajo y, por lo tanto, del nivel de salud de los trabajadores.

---

1. En dicho «plan» debe incluirse «la estructura organizativa, la definición de funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para llevar a cabo dicha acción»(art. 2.1 RSP), por lo que no debe confundirse con la **«planificación de la actividad preventiva»** (art. 2.3 y secc.2ª-Cap. II RSP) para la corrección a posteriori de los riesgos que no se han podido eliminar y que, por tanto, han tenido que ser evaluados.

UNA PROPUESTA DE PREVENCIÓN INTEGRADA

De acuerdo con nuestra normativa, la prevención en la empresa debe basarse en los principios de eliminación del riesgo (arts. 14 y 15 LPRL) y de gestión integrada (art. 1.1 RSP). A partir de dichos principios es posible desarrollar un sistema coherente y no burocrático de prevención mediante una aplicación racional de los siguientes criterios, igualmente recogidos en nuestra normativa:

A) La «*implantación de un plan de prevención de riesgos*»[1] es considerada por el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) como la condición previa a cualquier intervención propiamente preventiva. Su contenido se corresponde con lo que podríamos denominar un proyecto preventivo de empresa o marco organizativo de asignación de competencias y responsabilidades y de definición de procedimientos.

B) Según la misma norma, la acción preventiva requiere en primer lugar del «*conocimiento de las condiciones de cada uno de los puestos de trabajo*» con el fin de identificar situaciones de riesgo y evitarlas en la medida de lo posible (art. 2.2 RSP). Esta actividad, diferente en principio y no siempre necesariamente seguida de la de evaluación[2] , puede asimilarse a un examen o diagnóstico inicial de la situación como uno de los fundamentos para el diseño de la política preventiva en la empresa.

C) Este examen inicial debe permitir distinguir dos tipos de situaciones de riesgo (arts. 2.2, 3.1 y 8 RSP):

- Aquellas en que el riesgo puede ser evitado y que, por tanto, debe serlo utilizando los recursos y procedimientos *normales* definidos en el «*plan de prevención de riesgos*» o proyecto preventivo de empresa.
- Otras situaciones en las que, dada la imposibilidad de eliminarlos, debe realizarse una evaluación de los riesgos a partir de la cual implantar una «*planificación de la acción preventiva*» o plan de prevención específico.

D) El plan de prevención específico se orienta al control de los riesgos que no se han podido eliminar (art. 16.2 LPRL) y en él deben integrarse de forma coherente las actividades generales de información, formación o vigilancia de la salud, las medidas de emergencia, así como todas las que se deriven de normas específicas (art. 16.2 LPRL y arts. 8 y 9 RSP). Muchas de estas actividades ya debían formar parte, lógicamente, del proyecto preventivo inicial, aunque en este caso se adaptan de una forma específica a los riesgos que han sido objeto de evaluación.

E) Así pues, la organización de la prevención (así como las acciones formativas necesarias para la capacitación correspondiente) se desarrolla según la ley en dos momentos:

- En el momento del establecimiento del marco de gestión de la prevención o «*implantación de un plan de prevención de riesgos*» como parte integrante de la definición inicial de la estructura y de los procedimiento para evitar los riesgos (art. 2.1 RSP).
- En el momento de «*planificar la acción preventiva*» como forma de ajustar aquella organización inicial a las necesidades derivadas de las acciones concretas para el control de los riesgos que, por no haber podido evitarse, han tenido que ser evaluados (art. 9.1 RSP).

F) El plan de prevención debe incluir medidas de seguimiento y control periódico (art. 9.3 RSP) tanto respecto a las condiciones de trabajo como al estado de salud de los trabajadores (art. 3.1.b RSP) con el fin de ajustar y corregir las acciones preventivas en función de su eficacia (art. 6.1 RSP).

G) Toda esta actividad debe ser objeto de mejora continua y permanente (art. 14.2 LPRL) bien mediante auditoría en ausencia de concierto con un servicio de prevención ajeno (art. 29.2 RSP) bien mediante la obligación de revisar la evaluación de riesgos sobre la base del seguimiento de los resultados y la valoración de la eficacia de las medidas aplicadas (arts. 16.3 LPRL y 6.1 RSP).

H) Por otra parte, se debe mantener un sistema de documentación basado en tres tipos de informaciones (art. 23 LPRL):

a) las relativas a la evaluación de riesgos y planes de prevención
b) las relacionadas con los equipos y medidas de protección y prevención
c) las derivadas del seguimiento y control de la actividad preventiva.

I) En los casos de coincidencia de varias empresas en un mismo centro de trabajo o en los de contratación o subcontratación de actividades deben implantarse sistemas coordinados de prevención siendo en todo caso la empresa contratante la que debe vigilar el cumplimiento de la normativa por los contratistas y subcontratistas (art. 24 LPRL).

2. El objetivo primario de este «conocimiento de las condiciones de cada uno de los puestos de trabajo»es propiamente el de «identificar y evitar los riesgos»reservándose como segunda alternativa la de «evaluar los que no puedan evitarse»(art. 2.2 RSP)