



# El Modelo de Actuación Preventiva en la Legislación Española

Las 5 claves de la prevención en la empresa

10



# El Modelo de Actuación Preventiva en la Legislación Española

## Las 5 claves de la prevención en la empresa

Este documento está destinado a explicar el modelo de actuación preventiva que establece nuestra legislación, adaptado a las necesidades y requisitos concretos de las PYME (empresas de menos de 250 trabajadores), con alguna particularización para las microempresas (menos de 10 trabajadores).

Su objetivo es dar a conocer, de una manera sencilla y clara, pero también completa, las obligaciones principales del empresariado y el sentido de cada una de ellas en el conjunto estructurado que es el modelo.

Al derecho de los trabajadores a una protección eficaz de su salud en el trabajo, corresponde el deber empresarial de garantizarla en todo lo relacionado con él.

Y para alcanzar este objetivo, que ciertamente no es fácil, la empresa ha de desarrollar una actuación preventiva permanente, un proceso ordenado constituido por cinco fases consecutivas, que constituyen un ciclo de mejora continua, y que son las siguientes:

- 1. Organizarse para la prevención** (en términos legales, elaborar e implantar el plan de prevención).
- 2. Evaluar los riesgos.**
- 3. Planificar las actividades preventivas.**
- 4. Ejecutar lo planificado.**
- 5. Controlar la actuación preventiva y aprovechar las deficiencias que se detecten para mejorarla.**

No existe una auténtica prevención de los riesgos laborales sin la aplicación de todas estas fases. Cada una de ellas es necesaria para completar el modelo de actuación preventiva y, a su vez, obligatoria por imperativo legal y reglamentario.



# 1. Organizarse para la prevención

(Elaborar e implantar el plan de prevención)

Organizarse para la prevención significa adoptar las decisiones organizativas necesarias para poder empezar a actuar. Y la primera de ellas es decidir de qué modalidad de estructura preventiva técnica se va a dotar la empresa.

Para las PYME las posibilidades, en la práctica, son tres:

- 1. Recurrir a una entidad especializada:** un servicio de prevención ajeno.
- 2. Designar a uno o a varios trabajadores de la empresa** para que desempeñen esta función.
- 3. Que el empresario asuma personalmente la tarea,** si se trata de una **microempresa** y desarrolla su actividad profesional de manera habitual en el centro de trabajo.

La normativa europea y las Estrategias Española y Andaluza de Seguridad y Salud en el Trabajo promueven decididamente la disposición de recursos técnicos propios, complementándolos con los ajenos cuando sea necesario.

En el caso de las microempresas, la asunción personal por el empresario es la que más favorece la integración de la prevención en la actividad ordinaria de la empresa, al hacer coincidir las instancias técnica (el especialista en prevención) y decisoria en una misma persona: el empresario.



En el resto de las PYME es posible designar a uno o varios trabajadores (en función del tamaño, la actividad, la dispersión geográfica de los lugares de trabajo, etc.) para ocuparse de la actividad preventiva. Es importante destacar que estos trabajadores no tienen que dedicarse en exclusiva a esta tarea.



Una vez decidida la estructura preventiva técnica y su ámbito de actuación, es preciso definir su articulación efectiva con la estructura ordinaria de la empresa, es decir, la establecida para producir los bienes o servicios que la empresa suministra. Esta articulación, o integración, supone procedimentar<sup>1</sup> las relaciones en ambos sentidos: las actividades o decisiones propias de la estructura ordinaria que requieren un asesoramiento preventivo y la forma en que el órgano especializado va a proporcionarlo, por una parte, y el modo en que la estructura ordinaria va a transformar en intervenciones preventivas las actividades diagnósticas de la estructura técnica. Por supuesto, si existen operaciones o tareas de especial peligrosidad, será preciso además elaborar instrucciones escritas de trabajo, con el apoyo gráfico necesario, a fin de facilitar su aprendizaje y el control de su conocimiento y aplicación.

Hay otro aspecto crucial que el plan de prevención debe contemplar: la forma práctica en que se va a garantizar el derecho de los trabajadores a ser consultados sobre las decisiones significativas<sup>2</sup>

---

1. No siempre habrá que disponer de procedimientos escritos; en general, estos serán tanto más necesarios cuanto más compleja sea la organización de la empresa y más importantes los riesgos de su actividad.

2. La planificación y la organización del trabajo en la empresa; la introducción de nuevas tecnologías; su asunción personal de la actividad preventiva técnica y la del SPA, en su caso, que va a complementarla; la designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia, si ha lugar, y cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud de los trabajadores.

para su seguridad o su salud, y el de participar con sus propuestas, avisos o sugerencias en la mejora de la prevención y de las condiciones de trabajo.

Facilitar la consulta y la participación de los trabajadores, incluso estimularla, favorece su implicación preventiva y, por tanto, la integración de la prevención en su actividad laboral diaria. En todo caso, en las medianas empresas (50 o más trabajadores), la normativa exige la celebración de reuniones periódicas con los trabajadores. Estas se han de celebrar, al menos trimestralmente, en el seno de los Comités de Seguridad y Salud.

En resumen, los aspectos que debe contemplar el plan de prevención, que una vez implantados constituirán el Sistema de Prevención de la empresa, son los siguientes:

- 1. Organización de los recursos especializados.**
- 2. Integración de la prevención en la estructura organizativa de la empresa.**
- 3. Consulta y participación de los trabajadores.**
- 4. Evaluación de los riesgos y planificación de las actividades preventivas.**
- 5. Control de las condiciones y forma de realización del trabajo<sup>3</sup>.**
- 6. Actuación frente a los cambios<sup>4</sup>.**
- 7. Formación e información de los trabajadores.**
- 8. Vigilancia de la salud de los trabajadores.**
- 9. Actuación frente a emergencias.**
- 10. Investigación de los daños para la salud.**

---

3. Se refiere a las actividades periódicas de mantenimiento de equipos, que pueden derivarse tanto de la evaluación de riesgos como de normativa específica, y a las de control de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, en particular en operaciones de especial peligrosidad.

4. Por ejemplo, adquisición de productos, contratación de personal, creación de nuevos puestos de trabajo y contratación de obras y servicios.

Como ya se ha indicado, la consideración de estos temas en el plan de prevención de una empresa, en función del tamaño y la importancia de los riesgos propios de su actividad, puede ir desde un procedimiento detallado hasta una simple mención. Como ejemplo del grado de simplificación que puede legítimamente alcanzarse, la Guía técnica para la integración de la prevención del INSHT incluye el hipotético plan de prevención de una microempresa de bajo riesgo (una mercería).

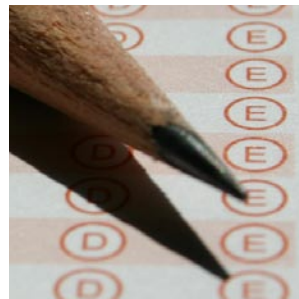
Lo más importante, en cualquier caso, es que el plan esté perfectamente adaptado a la capacidad y las necesidades de la empresa, para que le resulte realmente útil como guía de actuación, y que, incluso si ha sido elaborado por un servicio de prevención ajeno a la empresa, ésta lo haga suyo tras una aceptación libre e informada.

## 2. Evaluar los riesgos

La evaluación de riesgos es un diagnóstico sobre la situación preventiva de la empresa -no una auditoría sobre el cumplimiento normativo- que debe permitir controlar los riesgos existentes anticipándose a su materialización en daños: accidentes y enfermedades.

Así pues, la evaluación, como el instrumento útil que debe ser, tiene estos objetivos:

- **Decidir si hay que adoptar medidas preventivas.**
- **Determinar qué medidas preventivas hay que adoptar.**
- **Establecer la prioridad de cada medida preventiva.**



Y todo esto ha de hacerse con un método que garantice **validez** (esto es, que tenga en cuenta las dos dimensiones del riesgo: la probabilidad de que se produzca un daño y la gravedad esperada de éste) y **fiabilidad**, es decir, que el resultado de la evaluación dependa de la situación real en la empresa y no de la subjetividad del evaluador.

En general, un método respetuoso con estos criterios y orientado a la consecución de los objetivos propios de la evaluación debería abordar los siguientes aspectos:

- Identificar las fuentes de daño existentes, tanto las comunes como las específicas de cada puesto.
- Conocer quién (puestos de trabajo) y cómo (riesgos) puede ser dañado por cada fuente.
- Comprobar qué medidas de control han sido ya tomadas y cuáles están pendientes de adoptar. Estas últimas se obtendrán de la comparación de aquellas con un conjunto definido de medidas razonablemente apropiadas para cada riesgo.
- Establecer la prioridad correspondiente a cada una de las medidas pendientes.



Para facilitar este proceso a las microempresas, las Administraciones Central y Autonómicas han puesto en marcha un sistema público de asesoramiento. En el portal **www.Prevencion10.es** se incluye una herramienta (evalua-t) muy específica, es decir, muy centrada en



los riesgos de cada actividad económica concreta, que proporciona guía y ayuda no solo en la evaluación de riesgos, sino también en los pasos siguientes: la planificación de las actividades preventivas y el seguimiento de esa planificación.



Como herramienta complementaria se ha creado igualmente un “Servicio Telefónico de Orientación a microPymes”: STOP riesgos laborales - 901 25 50 50 -, que cuenta con el apoyo de la página **[www.stopriesgoslaborales.com](http://www.stopriesgoslaborales.com)**, a través de la cual también se da contestación a todas las dudas planteadas y se recopilan las preguntas más frecuentes junto con sus correspondientes respuestas.

Aunque específicamente diseñadas para su uso por las empresas de menos de 10 trabajadores, como ya se ha dicho, estas herramientas, y en particular evalua-t, pueden servir como referencia para la evaluación de los riesgos en empresas de mayor tamaño.

Por supuesto, para que la evaluación conserve su valor preventivo es preciso que se mantenga permanentemente actualizada, lo que significa que habrá de ser revisada cada vez que cambien las condiciones de trabajo (por modificación del ámbito, los equipos, las tareas o el personal) o se revele necesario como consecuencia de la investigación de los daños producidos o de otras actividades de control de la actuación preventiva.

### 3. Planificar las actividades preventivas

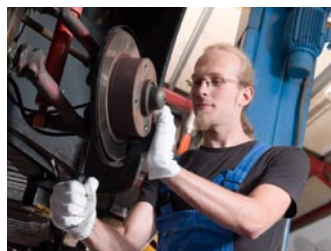
Una vez que la evaluación de riesgos haya puesto de manifiesto las medidas que hay que adoptar y la prioridad de cada una, el

siguiente paso es planificar las acciones para llevarlas a efecto, especificando su contenido concreto, el responsable en la empresa de su ejecución y la fecha límite de ésta.

Entre las acciones que tiene que contemplar la planificación están la información y la formación de los trabajadores así como la vigilancia de su salud. En el caso de las PYME que carezcan de servicio médico de empresa y en todas las microempresas, la vigilancia de la salud deberá necesariamente encargarse a un servicio de prevención ajeno.

En cuanto a la **formación específica**, que es responsabilidad del empresario, debe tener un carácter muy práctico y estar centrada, para cada trabajador, en los riesgos de su puesto de trabajo y en las medidas previstas por la empresa para controlarlos, especialmente en las que él debe aplicar o respetar. Para ello es necesario sacar esta formación de las aulas e impartirla en el propio puesto de trabajo, como parte integrante del adiestramiento en el desempeño del mismo, con los procedimientos y equipos que se van a utilizar en él (cómo usar la máquina o herramienta concreta, cómo mantenerlas, cómo funcionan sus protecciones colectivas, cómo ponerse y mantener el equipo de protección individual que va a utilizar, etc.).

Por lo que se refiere a la **vigilancia de la salud**, que es algo más que la mera práctica de reconocimientos médicos, si bien su diseño, por norma general, quedará en manos del



servicio de prevención ajeno que se contrate, conviene que se sepa lo siguiente:

- Ha de ser **específica**, es decir, definida para cada trabajador en función de los riesgos inherentes a su trabajo. Para asegurarlo, la entidad encargada de la vigilancia de la salud debe contar, con carácter previo, con la evaluación de los riesgos de todos los puestos.

- La ley española la considera como un derecho de los trabajadores que, por tanto, sólo podrá **llevarse a cabo con su consentimiento**, salvo circunstancias especiales<sup>5</sup>.

- Ha de proponerse la consecución de los siguientes **objetivos**:

- i. Detectar, en el estado más incipiente posible, cualquier efecto adverso atribuido al trabajo.

- ii. Alertar sobre la posible relación con el trabajo de otros efectos aún no atribuidos a éste.

- La información médica de carácter personal **sólo puede comunicarse a los trabajadores afectados**. El empresario únicamente será informado de las conclusiones que se deriven de la vigilancia sobre la aptitud del trabajador para el desempeño de su puesto y sobre la necesidad, en su caso, de medidas preventivas adicionales en él.

---

5. Cuando así lo establezca una disposición legal para la protección de riesgos específicos o actividades de especial peligrosidad, cuando sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo en la salud, o cuando el estado de salud del trabajador pueda constituir un peligro para él mismo, los demás trabajadores u otras personas.

## 4. Ejecutar lo planificado

La planificación de actividades preventivas de la empresa constituye un compromiso que ésta adquiere, en primer lugar, con sus trabajadores, últimos beneficiarios de esas medidas, y, en segundo lugar, con la Administración, pues es su forma particular, adaptada a las necesidades y posibilidades de cada empresa, de dar cumplimiento a la ley, un cumplimiento que la Administración está obligada a garantizar. De ahí la necesidad de un seguimiento continuo de la ejecución de lo planificado, que debe incluir explicaciones de las demoras o alteraciones que pudieran producirse.

## 5. Controlar la actuación preventiva y aprovechar las deficiencias que se detecten para mejorarla

El ciclo se cierra con las actividades necesarias para el control y mejora de la actuación preventiva. El control ha de extenderse tanto al sistema de gestión de la actuación preventiva (organización y procedimientos) como al contenido y los resultados de ésta.

Son dos los tipos genéricos de actividades que aquí se contemplan:



**1) Las de búsqueda proactiva de deficiencias**, tales como la inspección de instalaciones, equipos, ambiente o prácticas de trabajo, y la revisión de los procedimientos y los contenidos de actividades como la participación de los trabajadores, la formación inicial y periódica de éstos, la gestión de los cambios en la empresa y el mantenimiento de equipos e instalaciones peligrosos.

**2) Las de investigación de los daños**, que constituyen, por sí solos, signos inequívocos de la existencia de deficiencias en la actuación preventiva.

Así pues, cuando se produzca un accidente, una enfermedad potencialmente derivada del trabajo o algún hallazgo significativo derivado de la vigilancia de la salud, su investigación es una obligación legal, por una parte, y una actividad imprescindible desde el punto de vista preventivo, por otra. A partir de ella es posible detectar y, posteriormente, corregir las deficiencias que pudieran existir en la organización, la evaluación de los riesgos, la planificación o la ejecución de las actividades preventivas de la empresa.

El procedimiento de investigación, que normalmente responderá a la propuesta de un técnico de prevención, debe estar adaptado, del modo más sencillo posible, a las capacidades de la empresa e implantado adecuadamente. Implantarlo significa difundirlo, formar a las personas a las que se asignan tareas en él y, probablemente, en la fase de rodaje, contar con la supervisión de un especialista que pueda corregir posibles desviaciones<sup>6</sup>.

La investigación de los daños que aquí se propone tiene una finalidad exclusivamente preventiva y no pretende establecer res-

---

6. Consúltese la guía para la investigación de accidentes en microempresas en el apartado de prevención de riesgos del portal web de la Consejería de Empleo ([www.juntadeandalucia.es/empleo/](http://www.juntadeandalucia.es/empleo/)).

ponsabilidades de ningún tipo. La existencia de fallos de gestión preventiva, que constituyen las causas remotas más frecuentes de accidentes y enfermedades, no presupone la de responsabilidades empresariales. Al contrario, la práctica honesta de la investigación y la adopción de las medidas que de ella se derivan son un argumento a favor de la buena fe del empresario en el cumplimiento de su deber general de protección.

Las investigaciones han de concluir con la identificación de causas preventivamente útiles<sup>7</sup>, esto es, sobre las que resulte posible actuar, y con la determinación de las correspondientes medidas preventivas, que han de ser concretas y viables.

Se trata, en suma, de las actuaciones que cierran el ciclo, las que proporcionan el contraste definitivo con la realidad, sin las cuales, por tanto, no sería posible la mejora continua deseada.

## Adenda para construcción

La regulación específica de la construcción tiene su origen en dos factores: por un lado, el cambio continuo de la obra como centro de trabajo, que no permite el normal desarrollo de la secuencia temporal "evaluación de riesgos - planificación de la actividad preventiva - ejecución de lo planificado" y, por otro, la particular organización de las obras, en las que convergen múltiples empresas, y en ocasiones trabajadores autónomos, y distintas fases, con distintas funciones y obligaciones preventivas en cada una de ellas. Ambas características obligan a algunas adaptaciones de la normativa general.

---

7. En la práctica, las causas de este tipo siempre se refieren a la ausencia de medidas preventivas reglamentaria o técnicamente adecuadas (buenas prácticas) para el control del riesgo en cuestión.

Hay que distinguir una serie de obligaciones según el papel que desempeñe la empresa en la obra (promotor, contratista, subcontratista, etc.) y según la fase en la que esta se encuentre (elaboración del proyecto o ejecución).

Como **promotor**, el empresario debe designar al proyectista o proyectistas y garantizar que, en la fase de redacción del proyecto, se elabore un **estudio o estudio básico de seguridad y salud** que deberá incluirse como requisito imprescindible para el visado de aquel.

Este estudio es una evaluación de riesgos sobre el papel, un análisis de los riesgos que pueden esperarse, basado en la experiencia previa, y una propuesta de las medidas razonables para eliminarlos o controlarlos.

Durante la ejecución de la obra el promotor debe designar a un coordinador en materia de seguridad y salud. Este coordinador es el especialista en prevención que coordina las distintas actividades y personas relacionadas con la gestión de los riesgos en la obra.

Como **contratista**, el empresario debe elaborar, en aplicación del estudio, el **plan de seguridad y salud** para la obra, como recinto, y para las tareas concretas que han de desarrollarse en ella. Es la evaluación de riesgos de la obra y la consiguiente planificación de las medidas preventivas; de hecho, las sustituye formalmente.

Al ser el responsable de la ejecución de los trabajos, el que los controla formalmente, el contratista es, asimismo, quien debe vigilar el cumplimiento de lo establecido en el plan por parte de las empresas o autónomos a los que contrate.

Para ello, deberá recabar de cada uno de los subcontratistas la evaluación y planificación de la actividad preventiva de la unidad de ejecución o tareas que le han sido asignadas, para su inclusión en el plan.

El plan se nutre, por tanto, de las distintas aportaciones de las subcontratas, aunque existe la posibilidad de que éstas se adhieran a las medidas ya previstas en aquel, si las hubiera, siempre y cuando éstas se adecuen por completo, formal y materialmente, a los procesos y técnicas que realmente se van a emplear.

Todas estas especificidades aplicables a las empresas de construcción no deben oscurecer la idea del ciclo de mejora continua en la actuación preventiva permanente, que se mantiene con todo su vigor. Además de organizarse, evaluar y planificar, se debe ejecutar - también de manera coordinada - todo lo planificado y realizar de manera continua una búsqueda de deficiencias e investigar, con fines preventivos, todos los daños ocasionados por el trabajo.



# El Modelo de Actuación Preventiva en la Legislación Española

## Las 5 claves de la prevención en la empresa



Consejo Andaluz de Prevención de Riesgos Laborales  
**CONSEJERÍA DE EMPLEO**

Línea de Información y Colaboración en  
Prevención de Riesgos Laborales de la  
Consejería de Empleo

**900 85 12 12**

[lineaprl.cem@juntadeandalucia.es](mailto:lineaprl.cem@juntadeandalucia.es)