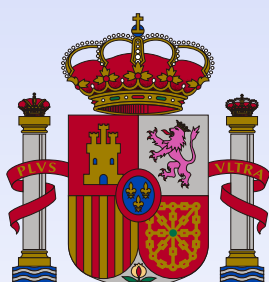


Guía de actuación inspectora

Control de la gestión de la prevención de riesgos laborales en las empresas





Catálogo de publicaciones de la Administración General del Estado

<https://cpage.mpr.gob.es>

Documento elaborado por:

Ministerio de Trabajo y Economía Social

Secretaría de Estado de Empleo y Economía Social

Dirección del Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Internet: oeitss.gob.es

Edita:

Ministerio de Trabajo y Economía Social

Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Paseo de la Castellana, 63. 28046 - Madrid

Internet: oeitss.gob.es

NIPO En Línea: 119-25-002-5

Depósito Legal: M-11583-2025

Índice

Introducción	4
Plan de prevención de riesgos	5
Evaluación de riesgos	6
Planificación de la actividad preventiva	10
Organización preventiva	12
Auditoría de prevención	14
Consulta y participación de los trabajadores	14
Coordinación de actividades empresariales	15

Introducción

Un análisis del nivel de cumplimiento de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) señala algunas deficiencias en el mismo debidas, principalmente, a su propio desconocimiento y a un cumplimiento meramente formal de la norma que trae consigo una excesiva burocratización en su aplicación y una total ineficacia respecto a la consecución de los objetivos previstos en la misma.

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

Desde la última versión de la presente guía explicativa ha transcurrido un tiempo que hace aconsejable una revisión de la misma para adaptarla a la situación normativa y técnica actual. La guía de actuación que se desarrolla a continuación contiene unos mínimos comentarios asociados a cada uno de los epígrafes, unos más extensos según la problemática detectada en su cumplimiento por las empresas, dirigidos a establecer unos criterios mínimos de exigencia amparados por la propia normativa para determinar el cumplimiento o incumplimiento de cada una de las cuestiones planteadas. Esta guía tiene un carácter no exhaustivo y tiene como fin lograr unos mínimos comunes de referencia para el control por el Sistema de Inspección.



Plan de prevención de riesgos laborales

El plan de prevención de riesgos laborales debería contener, entre otros, los siguientes elementos:

- a. La identificación de la empresa, de su actividad productiva, el número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales.
- b. La estructura organizativa de la empresa, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales.
- c. La organización de la producción en cuanto a la identificación de los distintos procesos técnicos y las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en la empresa, en relación con la prevención de riesgos laborales.



- d. La organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad preventiva elegida y los órganos de representación existentes.
- e. La política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa, así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.

Para la elaboración del Plan de Prevención, el empresario podrá contar con el asesoramiento de la modalidad de organización preventiva por la que haya optado en su organización interna.

El plan de prevención deberá estar documentado, aprobado por el empresario, asumido por toda la estructura y conocido por todo el personal trabajador.

Evaluación de riesgos

La evaluación de riesgos debe ser **realizada** por el personal que forme parte de la modalidad organizativa preventiva de la empresa (asunción personal por el empresario; trabajador designado; servicio de prevención propio; servicio de prevención mancomunado; o servicio de prevención ajeno). Este personal deberá tener capacidad y formación adecuada según el Capítulo VI del Reglamento de los Servicios de Prevención – RSP (aprobado por RD 39/1997, de 17 de enero). En este sentido, el RSP permite que el evaluador tenga formación de nivel básico (artículo 35) si la evaluación tiene carácter elemental, intermedio (artículo 36) para cualquier tipo de evaluación salvo las que precisen establecer una estrategia de medición o llevar a cabo una interpretación o aplicación no mecánica de los criterios de evaluación, en cuyo caso estarían reservadas únicamente para alguien con una formación de nivel superior (artículo 37). Para esta cuestión y, en general, para más detalle sobre el proceso de evaluación de riesgos, puede consultarse el documento “Directrices básicas para la evaluación de riesgos laborales” publicado por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST).

La evaluación de riesgos debe incluir todas las tareas y procedimientos que se realicen o se sigan en el puesto de trabajo. Es importante comprobar si se evalúan operaciones o actividades marginales, complementarias, no habituales, ante fallos en el proceso o equipos, etc. La evaluación deberá incluir también un análisis general de los lugares e instalaciones comunes al

trabajo (condiciones constructivas, servicios de aseo y locales de descanso, etc.).

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

Para evaluar los riesgos, deberá seguirse un **procedimiento** que proporcione confianza sobre su resultado (artículo 5 RSP). En determinados casos deberá hacerse uso de la metodología específica que pudiera estar disponible o que señale la normativa de aplicación. La evaluación de riesgos es un proceso encaminado a recabar información para poder tomar decisiones que garanticen unas condiciones de trabajo seguras. Por lo tanto, la definición de la medida preventiva implicará la finalización del proceso de evaluación.

Para analizar los riesgos ligados a la disciplina de **seguridad en el trabajo**, la evaluación deberá comprobar que la realidad objetiva cumple con las disposiciones mínimas establecida en la normativa. En particular, deberían evaluarse las condiciones de trabajo ligadas a los lugares de trabajo (RD 486/1997), equipos de trabajo (RD 1215/1997), equipos de protección individual (RD 773/1997), atmósferas explosivas

(RD 681/2003) o riesgo eléctrico (RD 614/01), como cuestiones fundamentales. La evaluación de riesgos permitirá, entre otras cuestiones, identificar las disposiciones mínimas del puesto de trabajo que no cumplen con lo establecido en la normativa y, en consecuencia, el tipo de medida preventiva que habrá que adoptar.



La identificación y valoración de los riesgos de **higiene industrial** (agentes físicos, químicos y biológicos) podrá exigir, en muchos casos, no solo la identificación cualitativa, sino la determinación cuantitativa (intensidad, concentración u otros parámetros) pues la valoración podrá requerir comparar la magnitud detectada con un valor límite de referencia. En el caso de los agentes químicos, estos valores límite podrán encontrarse directamente en la normativa general de aplicación (RD 374/2001), en la específica sobre agentes cancerígenos, mutágenos o reprotóxicos (RD 665/1997), en la aplicable al caso del amianto (RD 396/2006) o, en su defecto, en el documento sobre "Límites de exposición profesional para

agentes químicos en España" publicado por el INSST. Por su parte, en el caso de los agentes físicos, habría que tomar como referencia los valores límite existentes frente a la exposición a ruido (RD 286/2006), a vibraciones (RD 1311/2005), a radiaciones ópticas artificiales (RD 486/2010), a campos electromagnéticos (RD 299/2016) o a radiaciones ionizantes (RD 1029/2022).

En el supuesto los **riesgos ergonómicos**, al igual que en los casos anteriores, deberán tomarse en cuenta los valores de referencia señalados en la normativa. Aunque pueden encontrarse referencias a condiciones ergonómicas en diferentes disposiciones normativas (por ejemplo, en el caso de los equipos de trabajo, en el RD 1215/1997; o en los anexos III y IV del RD 486/1997, sobre lugares de trabajo), hay dos reglamentos centrados fundamentalmente en los riesgos de esta naturaleza: manipulación manual de cargas (RD 487/1997) y pantallas de visualización de datos (RD 488/1997). Sin perjuicio de ello, el ámbito de la ergonomía dispone de numerosas referencias técnicas, como es el caso de las normas UNE o de las guías del INSST, que podrían orientar el proceso de evaluación de riesgos (artículo 5 RSP).

Por último, también serán objeto de la evaluación los **riesgos de naturaleza psicosocial**. En este supuesto, a diferencia de otras disciplinas, no se dispone de reglamentos específicos que recojan unos valores mínimos de referencia que pudieran servir de guía durante el proceso de evaluación. No obstante, al igual que se ha apuntado en el caso de los riesgos ergonómicos, podrá hacerse uso de criterios o metodologías técnicas que permitan recabar una información suficiente y adecuada para poder adoptar las medidas preventivas necesarias.

Para establecer la **magnitud del riesgo** es fundamental que, además de las condiciones de trabajo (artículo 4 LPRL), la evaluación valore también los factores individuales de la persona que ocupa el puesto de trabajo y, en particular, su idoneidad para ocupar dicho puesto y afrontar esos riesgos. El empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas (artículo 15 LPRL). Por ello, la evaluación no debe limitarse a incluir un listado nominativo de trabajadores, sino que deberá analizar cuestiones tales como sus condiciones de información/formación, su conocimiento del procedimiento de trabajo o sobre el uso correcto del equipo de trabajo o del producto que le haya facilitado la empresa. Además, se deberá determinar si el personal trabajador que ocupa el puesto pertenece a algún colectivo objeto de especial protección (maternidad, jóvenes, especialmente sensibles, temporales, ETT, etc.). Todo ello sin perjuicio del deber de llevar a cabo su vigilancia de la salud para garantizar una aptitud adecuada para desempeñar sus funciones (artículo 22 LPRL).

La evaluación de riesgos **concluirá** una vez identificado el puesto de trabajo, el riesgo o riesgos existentes, la relación de trabajadores afectados, su resultado y las medidas preventivas procedentes, así como la referencia de los criterios y procedimientos de evaluación y de los métodos de medición, análisis o ensayo utilizados (artículo 7 RSP). Estas medidas preventivas pueden ser de diferente naturaleza (técnicas, organizativas,

de formación/información, de control periódico de las condiciones de trabajo u otras), pero deben ser siempre concretas y precisas, dado el carácter de la evaluación de riesgos como instrumento de gestión. No son admisibles las remisiones genéricas al cumplimiento de la normativa vigente.

Con carácter general, la evaluación de riesgos laborales deberá **actualizarse** siempre que cambien las condiciones de trabajo (artículo 16.2.a) LPRL). Así mismo, deberán volver a evaluarse los puestos de trabajo que puedan verse afectados por alguno de los siguientes supuestos (artículos 4 y 6 RSP):

- a. Con ocasión de la adquisición y puesta en funcionamiento de nuevos equipos de trabajo.
- b. Siempre que se incorporen al proceso productivo nuevas sustancias o mezclas químicas.
- c. Siempre que se incorporen nuevas tecnologías a los procesos de producción.
- d. Con ocasión del acondicionamiento de los lugares de trabajo.
- e. La incorporación de un trabajador cuyas características personales o estado biológico conocido lo hagan especialmente sensible a las condiciones del puesto.



f. Con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido. Para ello se tendrán en cuenta los resultados de:

- La investigación sobre las causas de los daños para la salud que se hayan producido.
- Las actividades para la reducción de los riesgos (medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información a los trabajadores).
- Las actividades para el control de los riesgos (control periódico de las condiciones, la organización, los

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

- El análisis de la situación epidemiológica según los datos aportados por el sistema de información sanitaria u otras fuentes disponibles.
- g. Cuando los controles efectuados, incluida la vigilancia de la salud, detecten que las actividades preventivas pueden ser inadecuadas o insuficientes. Para ello, deberán tenerse en cuenta los resultados de las actividades señaladas en el apartado 9 de esta guía.
- h. Cuando así lo establezca una disposición específica. Sirva de ejemplo, el caso de las evaluaciones periódicas que indica el artículo 6.4 del RD 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido.
- i. Deberá revisarse igualmente la evaluación inicial con la periodicidad que se acuerde entre la empresa y los representantes de los trabajadores, teniendo en cuenta, en particular, el deterioro por el transcurso del tiempo de los elementos que integran el proceso productivo.

Planificación de la actividad preventiva

El cumplimiento de la obligación de la planificación supone, no solo la presentación de la propuesta de planificación preventiva elaborada por el servicio de prevención (cualquiera que sea su modalidad), sino que la planificación sea asumida por la empresa estableciendo recursos, plazos, responsables y seguimiento y control del cumplimiento de la misma.

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

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

En relación con las **medidas de emergencia**, a veces se presentan en documento diferenciado, pero si incluyen los mínimos del artículo 20 de la LPRL es admisible. De conformidad con lo establecido en dicho artículo, la planificación de las medidas de emergencia incluirá:

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

Asimismo, se debe incluir la relación de personas encargadas de cada uno de estos aspectos, la forma de comprobación periódica del funcionamiento de las medidas de emergencia, constatándose que todos los implicados son conocedores de sus obligaciones, el material necesario, la formación necesaria para cada colectivo y la organización de las relaciones con organismos externos que colaboren en caso de emergencia.





En definitiva, debe considerarse la necesidad de gestión de las medidas de emergencia (conocido como el “Plan de Emergencia”) (información a los afectados, designación de trabajadores para los equipos de intervención, etc.).

La planificación debe especificar cómo se ha organizado la transmisión de la **información** sobre los riesgos laborales y las medidas preventivas a cada trabajador respecto a su puesto de trabajo. También debe incluir la forma de gestionar la **formación** (Plan de formación) que debe contener, entre otros: cursos a impartir, calendario y trabajadores afectados. Debe señalarse que tanto la LPRL (artículo 23), como el RSP (artículo 7) exigen, que haya una constancia documental de la planificación de la actividad preventiva y, de acuerdo con el contenido establecido en el artículo 9 del RSP, debe incluir la información sobre los riesgos y la formación.

En función del nivel de riesgo, se determinará la **prioridad** para cada una de las medidas preventivas y se establecerán plazos para su ejecución. No se pueden establecer criterios para la dimensión de los plazos, si bien deben estar en relación directa con el nivel de riesgo. Una vez que la empresa asume la planificación y establece plazos, debe cumplirlos, al menos como regla general, y su incumplimiento determina una infracción según lo dispuesto en el artículo 16.2 b) de la LPRL, tipificado en el art. 12.1b) de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social - LISOS (RDL 5/2000, de 4 de agosto).

El RSP exige también que la planificación incluya un procedimiento de control del cumplimiento de la misma. La planificación puede referirse a un período superior al año, si bien en ese caso debe efectuarse un programa anual.

Organización preventiva

Toda empresa debe disponer de una **organización preventiva** que le permita gestionar adecuadamente la seguridad y salud de su personal. La organización puede basarse en el uso de recursos propios (empresario que asume la prevención, trabajadores designados con funciones específicas encomendadas por la empresa y con formación adecuada a dichas funciones o servicio de prevención propio o mancomunado) o recursos ajenos (concierto con un servicio de prevención con acreditación por la Autoridad Laboral). No es admisible el concierto o colaboración con profesionales externos que no formen parte de un servicio de prevención ajeno (artículo 10 RSP).

Es posible la combinación de recursos propios y ajenos en la organización preventiva de la empresa.

La organización preventiva de la empresa debe estar **diseñada y dimensionada** en función de las necesidades preventivas de la misma. La necesidad de realizar la evaluación, su actualización preceptiva, las actividades de ejecución y control de la planificación preventiva, la necesidad de efectuar inspecciones periódicas de seguridad o de puntos críticos, la dispersión de los puestos o centros de trabajo, son factores a considerar a la hora de analizar la adecuación de la organización preventiva. En el supuesto de recurrir a un servicio de prevención ajeno, deberán analizarse en profundidad los términos del concierto (artículo 20 RSP) y el cumplimiento del mismo. Cuando la empresa utilice recursos propios, serán objeto de análisis las órdenes dadas por la empresa para el desarrollo de la actividad (recursos, actividades, medios, tiempo) y la actividad real puesta en práctica en los mismos. No cabe admitir como organización preventiva adecuada, cuando se refiera a un

concierto externo total, que la actividad se haya limitado a una evaluación de riesgos genérica o incompleta y a una propuesta de planificación, sin prever su seguimiento y control. Tampoco, respecto a los recursos propios, cuando no tienen asignadas funciones o no tienen capacidad (formación mínima) para realizarlas. Igualmente consideraciones caben hacerse respecto a la organización preventiva a través de un servicio de prevención mancomunado.

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

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

- a. Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.

- b. Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales..
- c. Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.

Para más información sobre esta cuestión, puede consultarse el Criterio Técnico de la ITSS N° 83/2010, sobre la presencia de recursos preventivos en las empresas.



Auditoría de prevención

Puede exigirse siempre que la empresa realice actividades preventivas con recursos propios (artículo 30.6 LPRL) valorando la entidad de estas actividades. En este sentido, se tendrá en cuenta la posible exención de la obligación de realizar una auditoría en el caso de empresas de hasta 50 trabajadores, siempre que cumplan con lo establecido en el artículo 29.3 del RSP.



Consulta y participación de los trabajadores

La participación de los trabajadores en la evaluación exige su conocimiento previo sobre el **procedimiento de evaluación** adoptado por la empresa. En el caso de que así lo deseen, los delegados de prevención podrán acompañar a los técnicos durante la realización de la evaluación (artículo 36.2.a) LPRL) y tendrán conocimiento sobre el resultado o informe general de dicha evaluación (artículo 36.2.b) LPRL). En el supuesto de no entrega por parte de la empresa de copia de la misma, deberá acreditarse si la disponibilidad de la evaluación, por parte de los delegados de prevención, es suficiente.

La **planificación de la actividad preventiva** debe ser conocida por los delegados de prevención (artículo 36.2.b) LPRL). El diseño último de la misma (recursos, plazos, prioridades, seguimiento, Programa anual) debe ser debatido con los delegados de prevención en el comité de seguridad y salud, en el caso de estar la empresa obligada al mismo (artículo 39.1.a) LPRL).

Con carácter previo a la decisión de la empresa sobre su **modelo organizativo**, éste debe ser objeto de consulta en el comité de seguridad y salud (artículo 39.1.a) LPRL). Esto será aplicable, con carácter general, ante cualquier modelo de organización con recursos propios o ajenos.

Coordinación de actividades empresariales

Las obligaciones de coordinación se aplicarán a las situaciones de concurrencia de empresas o trabajadores autónomos en un lugar de trabajo (artículo 24 LPRL). En particular, deberá cumplirse con el conjunto de obligaciones establecidas en el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de

Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.

Para más información, puede consultarse la “Guía de actuación inspectora en la coordinación de actividades empresariales” publicada por la ITSS.



GOBIERNO
DE ESPAÑA

VICEPRESIDENCIA
SEGUNDA DEL GOBIERNO

MINISTERIO
DE TRABAJO
Y ECONOMÍA SOCIAL



Inspección de Trabajo
y Seguridad Social