



## Comunicaciones en jornadas y congresos

# Principales implicaciones de la Ley 54/2003 en la gestión de la prevención

### Xavier Panadés Gella

Director Área de Sistemas de Gestión de Seguridad. ASEPEYO.  
xpanadesgella@asepeyo.es

*Las “Comunicaciones en jornadas y congresos” son documentos que contienen comunicaciones, resumidas o completas, presentadas por personal especialista en prevención de la Mutua o de otras instituciones y organismos colaboradores en jornadas y congresos del ámbito de la prevención de riesgos laborales.*

Ponencia presentada el día 13 de mayo de 2004 en la mesa redonda “La gestión de la prevención y la nueva normativa”, del XIV Congreso de la Sociedad Española de Salud Laboral en la Administración Pública (Reus, del 12 al 14 de mayo de 2004)

Mayo 2004

## LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN COMO PRIMERA OBLIGACIÓN DE LA EMPRESA

Si tuviéramos que destacar una novedad de entre todas las introducidas por la Ley 54/2003, ésta sería, sin duda, la consolidación y refuerzo del deber de integrar la prevención.

Es cierto que se nos puede alegar que este deber no es nuevo. Ya estaba contenido antes de la reforma en el artículo 1 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) y en el art. 16.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

La trascendencia de la novedad viene motivada por la función central que la LPRL pasa a otorgar a la integración:

- La exposición de motivos de la Ley 54/2003 justifica la práctica totalidad de las modificaciones de la LPRL por la necesidad de integrar la prevención en la organización. Sólo queda fuera de esta finalidad el desarrollo reglamentario del deber de coordinación de actividades empresariales del artículo 24.
- La necesidad de integrar la prevención queda establecida en el primer artículo del capítulo que la LPRL dedica a desgranar, una a una, las actividades de gestión de la prevención obligatorias (artículo 14 del capítulo III). En la exposición de motivos, se refiere a la integración como la **primera obligación de la empresa**.
- El Plan de prevención se presenta como un instrumento para lograr la mencionada integración, por lo que su contenido debe tener presente esa finalidad (primer párrafo del artículo 16.1 de la LPRL; artículo 2.1 del RSP).

## DEL SISTEMA DE “SEGURIDAD INTEGRADA” A LA OBLIGACIÓN DE “INTEGRAR LA PREVENCIÓN”

Sería largo y difícil explicar los mecanismos que han llevado a incluir la integración de la prevención en la LPRL como la primera obligación del empresario y como la finalidad del Plan de prevención.

Sólo destacaremos, como se deduce de la lectura de la exposición de motivos de la Ley 54/2003, que el refuerzo del deber de integrar la prevención es un medio para lograr los objetivos de reducción de la siniestralidad y de fomento del cumplimiento efectivo y real de las obligaciones, evitando las actividades meramente formales o documentales.

También resaltaremos que Asepeyo, desde hace ya más de 20 años, viene propugnando la necesidad de integrar la prevención como elemento fundamental de un programa de gestión realmente eficaz en prevención de riesgos laborales.

Prueba de ello es el artículo publicado por el entonces Director de Seguridad e Higiene de ASEPEYO, Adolfo Rodellar Lisa, en el que se definía el sistema denominado “Seguridad Integrada” (revistas Seguridad de la Comisión de Seguridad de la Industria Siderometalúrgica –CSIS- y Noticias de Seguridad del Consejo Interamericano de Seguridad –CIAS-, 1984).

La Seguridad Integrada es, por tanto, una idea o concepto en gestión aparecido en la comunidad técnica e incorporado a la legislación a través de los artículos 14 y 16 de la LPRL y del artículo 2 del RSP.

Puede ser útil recordar el concepto y las implicaciones de la Seguridad Integrada. El esquema de la figura 1 los resume:

Figura 1



El artículo 16 de la LPRL, al indicar que las actividades de prevención deben integrarse en el resto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos, está coincidiendo en lo esencial con el concepto de Seguridad Integrada. La figura 2 resume el desarrollo del deber de integrar la prevención.

Figura 2

## RESUMEN DEL DESARROLLO LEGISLATIVO DEL DEBER DE INTEGRAR LA PREVENCIÓN

## La prevención de riesgos laborales debe integrarse...

1. En el sistema general de gestión de la empresa (*art. 16.1 LPRL*)
2. En el conjunto de actividades y decisiones (*art. 16.1 LPRL y 1.1 RSP*), específicamente en:
  - 2.1. **El proceso productivo:**  
En los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en las que el trabajo se presta. (*art. 1.1 RSP*)
  - 2.2. **En la línea jerárquica:**  
Incluidos todos sus niveles (*art. 16.1 LPRL y 1.1 RSP*)  
  
Cada nivel debe recibir atribuciones y asumir las obligaciones para incluir la prevención en todas las decisiones que adopten y en cualquier actividad que realicen u ordenen (*art. 1.1 RSP*)
3. A través del Plan de prevención de Riesgos Laborales (*art.1.2 RSP*)
4. Permitiendo la participación de los trabajadores, en el diseño, la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas (*art.1.2 RSP*)

## ACTIVIDADES EN GESTIÓN PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN

En primer lugar debemos tener presente que, al igual que sucede con cualquier otro cambio organizacional de cierta importancia, la integración de la prevención no puede ser asumida y llevada a la práctica de forma instantánea. La implantación de este sistema organizativo debe ser planificada e implicará realizar determinadas actividades de forma progresiva.

La figura 3 muestra los pasos que deberá seguirse hasta hacer posible que la integración de la prevención sea un hecho.

### COMPROMISO DE LA ALTA DIRECCIÓN

La primera tarea es la más importante, ya que de ella depende completamente el resultado que se conseguirá en el resto de actividades. El más alto nivel de dirección de la organización debe tomar la decisión de adoptar el sistema organizativo que permita la integración de la prevención.

Para ello es requisito imprescindible que la alta dirección tenga una actitud favorable a la integración, crea en ella. Todos estamos comprometidos en la tarea de convencerla de la necesidad de adoptar el sistema, y muy especialmente el personal al que le han sido asignadas tareas específicas en prevención (Servicios de Prevención propios –SPP-, Trabajadores designados –TD-).

Figura 3



La figura 4 destaca algunos de los motivos y beneficios más significativos de integrar la prevención en la línea jerárquica.

**Figura 4**

### **BENEFICIOS Y MOTIVOS DE INTEGRAR LA PREVENCIÓN EN LA LÍNEA JERÁRQUICA**

- Permite solucionar el problema de que los recursos siempre serán insuficientes, respecto al trabajo a realizar en seguridad, si sólo un grupo de personas tiene la responsabilidad.

#### **La línea jerárquica, y muy especialmente los mandos o encargados (gerencia de primera línea):**

- Se siente protagonista de la seguridad. No sólo otros aspectos de la producción son de su incumbencia (costes, cantidad, calidad, etc.), sino todo lo que ocurre en su parcela de autoridad, incluida la seguridad.
- Posee un interés personal en el trabajo específico realizado en su ámbito de autoridad. No desean que el personal que supervisan esté involucrado en accidentes. Además saben que los accidentes les presentarán dificultades porque les puede afectar al resultado de su trabajo, a aspectos como la calidad, la cantidad, o los plazos.
- Es quien mejor conoce a los trabajadores y las condiciones en que realizan las tareas. Son las personas que tienen un conocimiento más amplio de los elementos que afectarán a la toma de decisiones en temas como la selección de personal, la formación, las normas o estándares de trabajo, los horarios, etc.
- Está en condiciones de adoptar las medidas preventivas necesarias. Saben lo que funcionará y lo que no funcionará, y el porqué.
- Obtiene un beneficio en la realización de sus funciones:
  - » Pueden demostrar su interés y preocupación por el personal que está a su cargo.
  - » Aumentan la productividad, en la medida que evitan accidentes y que las medidas se adopten también con criterios de eficiencia.
  - » Reducen los costes de producción, ya que se evitan las pérdidas ocasionadas por los accidentes (daños materiales, ausencia del trabajo, interrupciones de la producción, etc.).
  - » Permite demostrar que se ejerce el control. Las personas se dirigen a la línea y está tiene capacidad de solucionar sus problemas.

Es necesario que esta actitud de la alta dirección y su toma de decisiones se comunique a toda la línea jerárquica y a los trabajadores. Es decir, debe establecerse una política clara al respecto. Es la única forma de que llegue a toda la organización.

La figura 5 muestra un ejemplo de política que reflejan el compromiso de la alta dirección con la integración de la prevención.

Figura 5

**EJEMPLO DE PÁRRAFO EN POLÍTICA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL QUE SE INDICA EL COMPROMISO DE LA ALTA DIRECCIÓN CON LA INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN.**

(...)

*Reconocemos que el mejor sistema para sustentar el esfuerzo preventivo es concebir la prevención como algo intrínseco e inherente a todas las modalidades de trabajo. Se asignarán las responsabilidades en materia preventiva de forma directa sobre las competencias que cada uno tenga asignadas en el desarrollo de su trabajo. De este modo se logrará la integración de la prevención en el conjunto de actividades de nuestra organización y en todos niveles jerárquicos: desde los niveles de gerencia más altos hasta llegar a todos los trabajadores.*

(...)

**ASIGNACIÓN DE LA RESPONSABILIDAD A LA LÍNEA JERÁRQUICA**

El compromiso de la alta dirección debe traducirse en la asignación de las responsabilidades a la línea jerárquica. Ello deberá reflejarse en los apartados correspondientes del Plan de Prevención de Riesgos Laborales, muy especialmente al definir la estructura organizativa, las responsabilidades y las funciones.

***Estructura organizativa, responsabilidades, funciones***

De acuerdo con el sistema de seguridad integrada la distribución de responsabilidades se establecerá a partir de la misma estructura organizativa de la organización, representada a través del organigrama.

Se definirá la posición que ocupa el departamento o personal con funciones específicas de prevención (SPP y/o TD).

A los SPP y/o TD se les asignará una “autoridad staff”, es decir, su función será la de asesorar y ofrecer servicios a los gerentes de línea, pero nunca actuarán en su substitución. También podrán disponer de “autoridad funcional”, disponiendo de autoridad formal sobre la función seguridad respecto a la línea, controlando las actividades realizadas por ésta.

En este sentido puede ser útil recordar la denominación de “Coordinador de seguridad” que ha recibido durante muchos años, y aun recibe, el personal con funciones específicas en la materia. Y es que realmente la coordinación, cuya finalidad es integrar las actividades de los distintos departamentos de la organización para lograr los objetivos comunes, refleja muy fielmente una de las funciones principales que debe ejercer.

**INTEGRACIÓN DE LA PREVENCIÓN EN LOS PROCESOS DE GESTIÓN**

Ya se ha asignado la responsabilidad sobre las personas que tienen las competencias en el desarrollo del trabajo.

Tras ello debe integrarse las actividades preventivas en el resto de actividades y procesos de gestión de la organización.

Cada organización deberá analizar, a partir de los procesos de gestión existentes, cómo proceder a la integración mencionada. Deberá adecuarse el Plan de Prevención de Riesgos Laborales para que contenga las conclusiones a las que se han llegado.

### ***Procedimientos, procesos, prácticas***

Los procesos en gestión existentes deberán ser modificados a efectos de incluir la seguridad como función no atendida en los mismos.

El procedimiento empleado para comprar bienes deberá modificarse para asegurar que la compra es adecuada y no producirá accidentes. Para ello deberá establecerse qué equipos estarán sujetos a los controles que se especifiquen, los criterios de evaluación de la adecuación del equipo y las actividades para su aceptación, antes de la puesta en marcha. El proceso de contratación de servicios y el control del trabajo realizado por las empresas contratadas también debería considerar la seguridad como aspecto importante.

Otro claro ejemplo es la elaboración, implantación y control del cumplimiento de las normas o procedimientos de operación de trabajo seguro, los cuales deberán contener todos los puntos necesarios para realizar la tarea, con independencia de la finalidad de los mismos (calidad, seguridad, eficiencia).

Más ejemplos de procesos que se pueden ver afectados por la integración son las actividades de control y seguimiento por parte de la dirección a través de reuniones periódicas, los elementos de un programa de gestión de recursos humanos (selección, capacitación, promociones, política disciplinaria, etc.), así como las actividades de gestión relacionadas con los controles de ingeniería ante modificaciones del proceso productivo.

## **IMPLANTACIÓN DE LOS CAMBIOS ORGANIZACIONALES**

En esta etapa deberán tenerse muy presentes todos los obstáculos que podrá encontrarse la organización para llevar a cabo los cambios que se desean implantar. Destacamos los siguientes:

- La falta de preparación del personal directamente responsable de aplicar los cambios.
- Falta de disposición de asumir las nuevas responsabilidades en seguridad.
- Rechazo del personal de línea a asumir las funciones que antes desempeñaba el SPP o TD.

Las soluciones para superar los obstáculos que aparecerán en la implantación de los cambios pasan, como en todas las cuestiones de la organización, por aquellos que tienen asignadas funciones directivas. En esta etapa la alta dirección debe demostrar su compromiso con la integración.

También es necesaria la capacitación y desarrollo de la línea jerárquica. Su formación debe ser un elemento fundamental en el proceso de implantación y a lo largo de su aplicación, y deberá estar reflejado en su justa medida en el Plan de Prevención de Riesgos Laborales.

### ***Formación de la línea jerárquica***

Los supervisores o mandos son las personas más adecuadas para realizar muchas de las actividades preventivas, como son las investigaciones de accidentes, las inspecciones de seguridad o la formación a trabajadores. En la figura 4 ya se han mencionado los beneficios que de ello se obtiene.

No todas las actividades preventivas serán desarrolladas por ellos, pero en aquéllas que afectan a cuestiones de su ámbito de responsabilidad deberán participar activamente desde su inicio.

Por ello deben disponer de los conocimientos necesarios, en particular de las normas de seguridad que deben cumplirse en los puestos que están bajo su responsabilidad.

Si no se diera esta condición, la solución no es que otra persona realice esas actividades por ellos, si no darles la capacitación y desarrollo necesario para que puedan hacerlo ellos mismos.

Tan importante como la formación a los trabajadores puede ser la formación a la línea, ya que sus decisiones son determinantes en las condiciones de seguridad de los puestos y de los métodos de trabajo empleados.

### CONTROL Y SEGUIMIENTO DE LOS CAMBIOS

La línea jerárquica asumirá los cambios introducidos, y es su responsabilidad controlar que las actividades que se llevan a cabo son las planificadas.

Además de ello, el departamento o personas con funciones específicas en prevención (SPP y/o TD) establecerá sus propios controles, pero nunca actuarán en sustitución de la línea jerárquica.

### CONCLUSIONES

---

- Las modificaciones que la Ley 54/2003 introduce en la LPRL tienen como finalidad principal lograr la integración de la prevención.
- La integración de la prevención es una obligación legal que tiene su origen en el convencimiento de la comunidad técnica de que es uno de los fundamentos para que la gestión preventiva sea realmente eficaz.
- La organización debe planificar los cambios organizacionales que deben adoptarse para lograr la integración. Esos cambios se plasmarán en el Plan de Prevención de Riesgos Laborales.
- El compromiso de la alta dirección es imprescindible para lograr la integración y vencer todos los obstáculos que aparecerán en el proceso de su implantación.