

Sección Técnica

*Este artículo fue publicado en el número 15-2001, páginas 13 a 19.
Siguiendo la línea de la página Web del INSHT se incluirán los textos íntegros de los artículos
prescindiendo de imágenes y gráficos no significativos.*

Orientaciones para el análisis de las evaluaciones iniciales de riesgos

José Luis Castellá López
Subdirección Técnica. INSHT.

Introducción y objetivo

El artículo 14.2 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece el deber del empresario de garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo. Salvo en el caso muy minoritario de las empresas que están obligadas a tener un Servicio de Prevención propio, el empresario puede encargar a uno o varios Servicios de Prevención Ajenos (SPA) la realización de **todas** las actividades preventivas necesarias para cumplir con dicho deber. Esta posibilidad parece hasta cierto punto lógica cuando se trata de pequeñas empresas con riesgos poco importantes. Carece de sentido, por el contrario, que una empresa con riesgos importantes y varias decenas o incluso cientos de trabajadores no esté obligada a disponer, al menos, de un "trabajador designado" con una formación preventiva básica. En cualquier caso, esta posibilidad legal existe y son mayoritarias las empresas que la utilizan.

A menudo, los empresarios que "se encomiendan" a un SPA consideran que lo único que la nueva normativa de prevención de riesgos laborales conlleva, en la práctica, es la necesidad de contratar a una entidad especializada para que haga determinadas actividades - las que sean precisas - y emita un informe o certificado mediante el cual queden salvaguardadas sus responsabilidades. Ciertamente este enfoque es poco eficaz desde el punto de vista técnico-preventivo, aunque pueda ser aceptable desde el punto de vista legal. Con frecuencia el problema se agrava, además, debido a que estos empresarios, que no disponen de personal con formación preventiva, ignoran qué pedir exactamente al SPA al que finalmente acaban acudiendo. No es raro que soliciten que les hagan, por ejemplo, "esa evaluación que ha pedido el inspector de trabajo", quedando en manos del SPA la preparación del contrato o concierto a que hace referencia el artículo 20 del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Debe tenerse en cuenta, por otra parte, que el empresario distingue bien lo que es más barato, pero es incapaz de juzgar la calidad de los servicios recibidos si no dispone de recursos preventivos propios. Puesto que los SPA trabajan en régimen de competencia, esto conlleva, en general, una igualación a la baja de los precios y, en consecuencia, de la calidad de sus actuaciones. En estas condiciones, no es de extrañar, por ejemplo, que muchas evaluaciones iniciales de riesgos sean incompletas (no abarquen la totalidad de los riesgos de la empresa) o inadecuadas (a la vista de la vaguedad con la que se suelen tratar las cuestiones más complejas). Por ello, el empresario que dispone del "informe

exigible" puede estar gozando de una tranquilidad ficticia que se trueque en sorpresa desagradable tan pronto como se produzca un accidente o cualquier otra circunstancia que concite la atención de la autoridad competente.

Considerando la situación que acaba de describirse, el objetivo del **presente artículo es el de presentar unas "orientaciones" que puedan ser de utilidad a la hora de contratar, realizar o analizar una evaluación inicial de riesgos, en particular, cuando ésta va a ser, es o ha sido contratada a un SPA por una empresa que no dispone de recursos preventivos propios.**

La evaluación inicial de los riesgos y la planificación inicial de la prevención

Para facilitar la presentación de las "orientaciones" objeto del presente artículo conviene hacer algunas consideraciones previas sobre la evaluación inicial de los riesgos y sobre la planificación "inicial" de la prevención, pensando básicamente en las empresas que no disponen de recursos propios y encargan toda la acción preventiva a un SPA.

A. Control de la calidad de las evaluaciones de riesgos

Algunos riesgos son fáciles de evaluar. Otros riesgos requieren una evaluación compleja y, por tanto, laboriosa y relativamente cara. Es el caso, por ejemplo, de la evaluación de algunos equipos de trabajo "viejos", o de la evaluación de la exposición a agentes químicos, en especial, tras la publicación del RD 374/2001. Sin duda, la evaluación inicial de los riesgos se acorta y se abarata si los riesgos "complejos" se omiten o se tratan de forma vaga o superficial. Ese es el motivo de que existan muchas evaluaciones incompletas o inadecuadas, que seguirán proliferando mientras la rapidez y el (bajo) precio del servicio sean los únicos factores que valoren muchos empresarios al encargar la evaluación a un SPA (con motivo de un accidente, una inspección o una demanda sindical), con el exclusivo deseo de obtener el "documento" que la legislación exige. Es evidente que el empresario que adopta esta posición, dirigida exclusivamente a guardar las apariencias, no tiene una preocupación genuina por la seguridad y salud de sus trabajadores, aunque a menudo esto sólo sea debido al desconocimiento de las consecuencias que pueden derivarse de tal actitud. Desconocimiento que no es de extrañar en las empresas que no tienen ni están obligadas a tener a nadie que disponga de una mínima formación en prevención.

Evidentemente, sin una buena evaluación de los riesgos es imposible desarrollar una acción preventiva eficaz. Cuando existen riesgos complejos puede ser conveniente que la evaluación inicial se realice por etapas (aunque el proceso sea más lento) y que en la primera etapa se evalúen los riesgos "sencillos", se realice una evaluación aproximada de los riesgos "complejos" y se planifique la evaluación definitiva de los mismos. Con ello se consigue que la acción preventiva pueda comenzar a desarrollarse de inmediato y no se retrase innecesariamente a la espera de un informe de evaluación "final y global".

En cualquier caso, **una mejora significativa de la situación es difícil que se produzca si las autoridades competentes no adoptan medidas específicas para controlar, en general, la calidad de las actuaciones de los SPA y, en**

particular, la calidad de las evaluaciones de riesgos. Por ello, es conveniente que se inicie una nueva fase en la que dichas autoridades no sólo controlen que los SPA mantienen las condiciones en que se basó su acreditación -lo que significa que son **potencialmente** capaces de prestar satisfactoriamente los servicios que tienen concertados-, sino que controlen también (por ejemplo, cuando se produce un accidente) la calidad de los servicios que **efectivamente** están prestando. De lo contrario el sistema preventivo implantado por la nueva legislación puede llegar a tener una formalización externa aparentemente coherente, pero carecer de contenido.

Como consecuencia, el incremento del gasto de las empresas en prevención no se emplearía en mejorar efectivamente la situación en dicha materia, sino en simularlo mediante la obtención de los documentos oportunos. El análisis de esta problemática no es, sin embargo, objetivo del presente artículo.

B. Evaluación inicial de los riesgos y planificación de la prevención

Conforme al artículo 3 del RSP la evaluación de los riesgos se realiza *"para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse"*. Para que no quepan dudas de lo que esto significa, en el citado artículo se indica explícitamente que *"Cuando de la evaluación realizada resulte necesaria la adopción de medidas preventivas, deberán ponerse claramente de manifiesto las situaciones en que sea necesario:*

- *eliminar o reducir el riesgo, mediante medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información de los trabajadores*
- *controlar periódicamente las condiciones, la organización y los métodos de trabajo y el estado de salud de los trabajadores."*

Lo dispuesto en el citado artículo significa, por tanto, que cualquier evaluación de riesgos (y, por supuesto, la evaluación inicial) debe ir siempre acompañada de la determinación del tipo de medidas preventivas que deben adoptarse para la reducción o control de los riesgos evaluados. Por otra parte, la urgencia en la adopción de dichas medidas depende de la gravedad de los riesgos y, por tanto, viene determinada también por los resultados de la evaluación. Por ello, puede decirse que **toda evaluación inicial de los riesgos debe ir indisolublemente unida a una planificación inicial de la prevención, entendida como la indicación, para cada riesgo que lo requiera, del tipo y urgencia de las medidas o actividades preventivas a adoptar** (sin perjuicio de que, posteriormente, cada una de dichas medidas o actividades sea objeto de una planificación específica realizada por el empresario -si dispone de los medios necesarios -o por el SPA al que contrate).

En cualquier caso, la inclusión (como resultado práctico de la evaluación) del tipo de medidas o actividades preventivas que deben adoptarse resulta imprescindible para el empresario que no dispone de recursos propios y que, en consecuencia, no puede "deducir" (sin asesoramiento externo) cuáles son las medidas o actividades procedentes. Así, por ejemplo, en una

evaluación de ruido en la que se hubieran medido 88 dB A debería indicarse como mínimo, como conclusión de la evaluación, que es necesario realizar evaluaciones del nivel de ruido cada año y audiometrías cada tres años, y que debe suministrarse un equipo de protección individual (de utilización voluntaria) al trabajador e informársele de los resultados de la evaluación y de las medidas preventivas adoptadas, todo ello conforme a lo establecido en el RD 1316/1989.

C. Clasificación de las medidas y actividades preventivas

Para un pequeño empresario que no disponga de recursos preventivos propios resulta fundamental que esta planificación inicial de la prevención se le presente de forma explícita y sistematizada, de forma que comprenda claramente qué medidas y actividades preventivas es necesario realizar y pueda encargarlas, si es necesario, a un SPA (que no tiene necesariamente por qué ser el SPA que ha realizado la evaluación).

A continuación se presenta una de las posibles formas de clasificar los diferentes tipos de actividades o medidas preventivas que puede ser necesario adoptar (a la vista de los resultados de la evaluación) agrupándolas en cinco bloques:

1. *Modificación de condiciones "materiales" de trabajo*

A menudo la evaluación pone de manifiesto la necesidad de reducir los riesgos mediante la modificación de determinadas condiciones o características *de los lugares o locales de trabajo o de las instalaciones de servicio o protección inherentes a los mismos* (de energía eléctrica, calefacción, almacenamiento, elevación, protección contra incendios, etc.), de *los medios de trabajo o protección* (equipos, herramientas, o productos utilizados para el trabajo, y equipos de protección individual) o *del medio ambiente de trabajo* (físico químico o biológico).

2. *Modificación de la organización o de los procedimientos de trabajo. Formación e información de los trabajadores*

La evaluación puede mostrar que la causa fundamental de un determinado riesgo es la inadecuada forma de usar o mantener un equipo, de efectuar una operación peligrosa o de realizar cualquier otro tipo de trabajo. En tales casos, deberán modificarse la organización o los procedimientos de trabajo -si son incorrectos- o, en caso contrario, deberá proporcionarse a los trabajadores la formación e información adecuadas. También es conveniente que en la evaluación inicial se especifiquen aquellos puestos de trabajo que sólo pueden ser ocupados (por motivos de seguridad) por trabajadores que tengan una cualificación o formación especializada.

3. *Control de las condiciones de trabajo*

La evaluación también puede poner de manifiesto que para mantener controlados ciertos riesgos es necesario realizar determinadas actividades preventivas de carácter periódico u ocasional tales como, por ejemplo, la

verificación periódica del buen funcionamiento de dispositivos de seguridad de equipos potencialmente peligrosos, la medición periódica de las concentraciones o intensidades de algunos agentes químicos o físicos, o la comprobación de las condiciones de seguridad de equipos que han pasado un cierto tiempo a la intemperie o en desuso.

4. *Vigilancia de la salud*

La evaluación inicial de los riesgos debe indicar los casos en los que la vigilancia periódica de la salud del trabajador es imprescindible y los que, aun no siendo imprescindible, es conveniente y, por tanto, debe ser realizada si el trabajador lo desea. Asimismo, la evaluación inicial de los riesgos debe especificar aquellos puestos de trabajo cuyas características impiden que puedan ser ocupados por determinados colectivos de trabajadores (mujeres embarazadas, jóvenes u otros trabajadores especialmente sensibles a los riesgos del puesto).

5. *Modificaciones organizativas para la integración de la prevención*

La integración es especialmente necesaria en aquellas empresas que no disponen de personal propio (con formación en la materia) al que pueda recurrirse cuando se producen ciertos sucesos (una emergencia o un accidente, por ejemplo) o se prevén determinados cambios (la realización de una obra, la adquisición de un equipo o la contratación de un trabajador, por ejemplo) que requieren una actuación preventiva (aunque pueda ser tan simple como la de llamar al SPA). Por este motivo, en la evaluación inicial de los riesgos debería comprobarse si está definido, en el marco de la organización general de la empresa, **quién debe actuar y qué debe hacer** en el caso de que se produzcan dichos sucesos o cambios.

Orientaciones para el análisis de la evaluación inicial de los riesgos

A continuación se presentan una serie de orientaciones, agrupadas en cinco bloques, mediante las que se pretende **facilitar la contratación, realización o análisis de las evaluaciones iniciales de riesgos**. Aunque, como ya se ha dicho, estas orientaciones están pensadas para evaluaciones encargadas a un único SPA por un empresario que no dispone de recursos preventivos propios, también pueden ser de utilidad en relación con las evaluaciones realizadas con cualquier combinación de medios propios y ajenos.

A. *Alcance de la evaluación*

1. La evaluación inicial debe contemplar todos los riesgos a los que están expuestos todos los trabajadores de la empresa. Teóricamente, si un riesgo no está contemplado es que "el evaluador" (el SPA) lo ha considerado irrelevante. Si en realidad el riesgo no es irrelevante, puede ser que el SPA haya cometido un error, pero también es posible que el empresario no haya proporcionado la información suficiente o que las circunstancias hayan cambiado desde la fecha de la evaluación. Por todo ello, es necesario que en la evaluación se especifiquen claramente las condiciones o circunstancias que delimitan el alcance de la misma.

2. La evaluación no sólo debe contemplar los riesgos inherentes a cada puesto de trabajo, sino también los riesgos comunes a varios o muchos puestos (por ejemplo, por las inadecuadas condiciones de los lugares o locales de trabajo, o de las instalaciones de servicio o protección inherentes a los mismos), incluidos los relacionados con las posibles situaciones de emergencia que previsiblemente pueden presentarse (incendios, fugas de gases tóxicos, etc.).

B. *Criterios y procedimientos de evaluación*

1. La evaluación del riesgo tiene que contemplar tanto las condiciones del puesto de trabajo como las capacidades que debe poseer el trabajador que lo ocupa para satisfacer las exigencias de la tarea. Es conveniente que la evaluación de un puesto de trabajo especifique, cuando proceda, los colectivos de trabajadores (mujeres embarazadas, por ejemplo) que no pueden ocuparlo por su especial sensibilidad a los riesgos del puesto en cuestión.
2. Los criterios y procedimientos de evaluación utilizados deben ajustarse a lo establecido en la normativa específica que sea de aplicación, si existe, y, en todo caso, a lo dispuesto en el artículo 5 del Reglamento de los Servicios de Prevención.
3. Cuando la evaluación exija la realización de medidas, análisis o ensayos y la normativa no indique o concrete los métodos que deben emplearse, o cuando los criterios de evaluación contemplados en dicha normativa deban ser interpretados o precisados a la luz de otros criterios de carácter técnico, se deberá aplicar lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 5 del Reglamento de los Servicios de Prevención. En tales casos la evaluación debe incluir la referencia de los criterios y procedimientos de evaluación y de los métodos de medición, análisis o ensayo utilizados.

C. *Resultados de la evaluación*

1. Los resultados de la evaluación tienen que presentarse de forma estructurada. Conforme al artículo 7 del Reglamento de los Servicios de Prevención, para cada puesto de trabajo (cuya evaluación ponga de manifiesto la necesidad de tomar alguna medida preventiva) deben indicarse los riesgos existentes y la relación de trabajadores afectados. De igual forma, pero ordenados por locales, zonas o unidades productivas, deben presentarse también los riesgos comunes a los puestos de trabajo existentes en las mismas.
2. Para cada riesgo debe especificarse su tipo o naturaleza, estimarse su magnitud (señalándose los casos en los que, por su gravedad, urge tomar medidas correctoras) e indicarse los tipos de medidas o actividades preventivas que deben adoptarse para su reducción o control (teniendo en cuenta las consideraciones que se efectúan a continuación).

D. *Planificación inicial de la prevención*

1. Las medidas o actividades preventivas cuya necesidad ponga de manifiesto la evaluación deben ser especificadas con la claridad suficiente para que el empresario (aunque no disponga de recursos preventivos propios) no tenga dudas a la hora de aplicarlas o contratarlas con un SPA. En otras palabras, el empresario no debería necesitar de un asesoramiento externo para entender lo que tiene que hacer o contratar para la reducción y control de los riesgos evaluados.

2. En la medida que sea necesario, la planificación tiene que incluir las medidas o criterios que deben aplicarse para la integración de la prevención en la organización general de la empresa (véase lo mencionado, a este respecto, en el apartado 2.C.5).
3. Es conveniente que en la propia evaluación inicial de los riesgos se recuerde al empresario que una de las primeras actividades que debe realizar es la de informar sobre los resultados de la misma a los trabajadores y sus representantes, en los términos establecidos en el artículo 18 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

E. *Revisión de la evaluación*

1. En general, y en particular en las evaluaciones iniciales de riesgos contratadas por empresarios que no cuenten con recursos preventivos propios, es conveniente dar orientaciones técnicas sobre la periodicidad de las revisiones (parciales y/o globales) de la evaluación, para facilitar al empresario el establecimiento de los acuerdos con los representantes de los trabajadores a que hace referencia el apartado 2 del artículo 6 del Reglamento de los Servicios de Prevención.