



folla de prevención

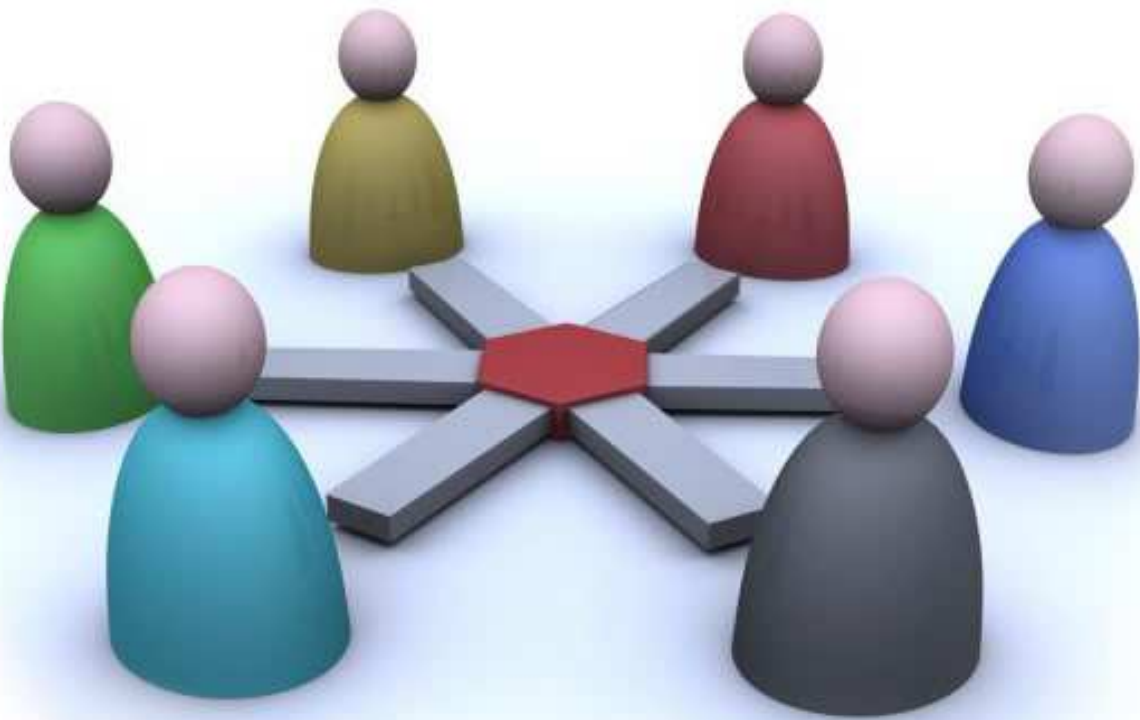
JOSÉ REGA PIÑEIRO

Técnico superior en Prevención de Riscos Laborais
Instituto Galego de Seguridade e Saúde Laboral

Edita: Instituto Galego de Seguridade e
Saúde Laboral - ISSGA

Coordinación: Alberto Conde Bóveda
Maquetación: Alberto Conde Bóveda

SISTEMAS DE XESTIÓN DA PREVENCIÓN DE RISCOS LABORAIS (I)



DEFINICIÓN

O artigo 14.2 da Lei de prevención de riscos laborais obriga o empresario a realizar a prevención dos riscos laborais, para o que ha de integrar a actividade preventiva na empresa e adoptar as medidas de

protección necesarias, coas especialidades recollidas nos artigos seguintes, que completan o capítulo III da citada lei.

XUNTA DE GALICIA

Ese conxunto de actividades ou medidas constitúen o que o artigo 4 da lei define como “prevención” que, pola súa diversidade e complexidade, precisan de ser administradas. Entenderase por administración varias das acepcións que o dicionario da Real Academia Española lle confire a este termo, como “dirixir”, “ordenar, dispoñer, organizar” e “subministrar, proporcionar, distribuír”. Ao tempo, e dado que se trata dun conxunto de actividades ou medidas que, relacionadas entre si ordenadamente, contribúen á protección da seguridade e da saúde dos traballadores, responde ao que o mesmo dicionario define como “sistema”. Chegamos neste punto aos termos “sistema” e “administración”, e cómpre volver ao dicionario para introducir a entrada “xestión”, cuxo significado é “facen dilixencias conducentes ao logro dun negocio ou dun desexo”. Falta só definir un desexo ou, mellor, unha intención ou unha política da organización que fixe uns obxectivos en materia preventiva, para ter os elementos básicos dun sistema de xestión da prevención.

Para dar unha definición ampla e máis concreta do que é un sistema de xestión, recorreremos ás directrices europeas que se comentarán máis adiante: “Os sistemas de xestión son sistemas formais e institucionalizados, posiblemente introducidos pola dirección en todos os niveis xerárquicos e organizativos para cubrir todas as actividades, co obxecto de optimizar as operacións e os procedementos. Establecen responsabilidades, competencias e funcións e constitúen un instrumento permanente para asegurar que se persigan sistematicamente na práctica os obxectivos da empresa, co obxecto de lograr melloras progresivas. Os sistemas de xestión tamén inclúen compoñentes de autoseguimento e autoavaliación que permiten detectar as deficiencias na organización e poñer en marcha as melloras oportunas”.

ANTECEDENTES LEGAIS

A sinatura da Acta de Adhesión de España ás Comunidades Europeas supuxo que, dende o 1 de xaneiro de 1986, España se integrase como membro de pleno dereito na Comunidade Económica Europea (CEE).

Un mes e medio despois, concretamente o 17 de febreiro dese ano, asinou en Luxemburgo a Acta Única Europea, a primeira modificación de grande

alcance do Tratado Constitutivo da CEE, que supuxo un avance na integración política e que creou novas competencias comunitarias e reformou as institucións. Con relación ao tema que nos ocupa, constituíu o inicio da política comunitaria en materia de protección da saúde dos traballadores mediante a prevención dos riscos derivados do seu traballo, ao autorizar o Consello, no seu novo artigo 118 A, a establecer as condicións mínimas para promover “a mellora... do medio de traballo, para protexer a seguridade e a saúde dos traballadores”.

O procedemento seguido para a consecución deste obxectivo baseouse na adopción, a través de directivas, de disposicións mínimas de aplicación progresiva. Consecuencia de todo iso foi a creación dun acervo xurídico europeo sobre protección da saúde dos traballadores no traballo, baseado na Directiva 89/391/CEE, relativa á aplicación das medidas para promover a mellora da seguridade e da saúde dos traballadores no traballo, que contén o marco xurídico xeral no que opera a política de prevención comunitaria, e que se traspuxo ao dereito español pola Lei 31/1995 de prevención de riscos laborais.

Esta lei supuxo un salto cualitativo, ao determinar o corpo básico de garantías e responsabilidades preciso para establecer un axeitado nivel de protección da saúde dos traballadores fronte aos riscos derivados das condicións de traballo. Este corpo básico estrutúrase nunha serie de obrigas que van máis alá da adopción de medidas técnicas, xa que se articulan como un auténtico sistema de xestión da prevención dos riscos laborais na empresa, e as súas premisas son as seguintes: a protección do traballador fronte aos riscos laborais esixe unha actuación na empresa que transcende o cumprimento formal dun conxunto de deberes e obrigas empresariais; a prevención debe ser planificada a partir da avaliación inicial dos riscos inherentes ao traballo; as medidas preventivas deben ordenarse como un conxunto coherente axeitado á natureza dos riscos detectados e debe existir un control da efectividade das devanditas medidas, entre as que se inclúen a información e a formación dos traballadores, adaptadas ás súas características persoais e ás peculiaridades da actividade concreta que realizan.

Pódese concluír entón que o cumprimento das obrigas legais en materia preventiva, cando se fai de xeito ordenado e coherente, e cando responde a unha determinación firme de mellorar as condicións de

seguridade e saúde, constitúe a base dun sistema de xestión da prevención. Este é o gran valor da Lei de prevención de riscos laborais que, ao tempo que dotou a España dun marco nesta materia homologable ás

políticas dos Estados da UE, incide fundamentalmente en aspectos de organización e xestión da prevención que deben propiciar a integración desta actividade no conxunto de actuacións da organización.



NORMALIZACIÓN E CERTIFICACIÓN DOS SISTEMAS DE XESTIÓN DA PREVENCIÓN DE RISCOS LABORAIS

A Lei de prevención de riscos laborais e a normativa que a desenvolve, especialmente o Regulamento dos servizos de prevención, determinan unha serie de obrigas e procedementos que, sen esixir formalmente a constitución dun sistema de xestión, na práctica supoñen o cerne do seu desenvolvemento: plan de prevención de riscos laborais, avaliación de riscos, información, consulta e participación e formación dos traballadores, actuación en casos de emerxencia e de risco grave e inminente, vixilancia da saúde, organización e medios necesarios e servizos de prevención.

As disposicións legais marcan que é o que se debe facer. Non obstante, só ata certo punto indican como levalo a cabo. Por iso pódese ir un paso máis aló, implantando na empresa un sistema de xestión normalizado (é dicir, axustado a unha norma). Unha norma técnica é un documento de aplicación voluntaria, aprobado por un organismo de normalización recoñecido despois dun consenso entre todas as partes interesadas na materia (administracións, fabricantes, usuarios ou consumidores, expertos e centros de investigación, asociacións ou colexios profesionais, axentes sociais etc.). A normalización permite reducir a diversidade de modelos (de sistemas de xestión, no noso caso) e facilita, dalgún xeito, a interoperatividade no ámbito das organizacións e da intercambiabilidade no eido internacional. Ás veces, para un determinado proceso, produto ou servizo aplícanse series ou familias de normas: falaremos por exemplo da serie de normas

aplicables aos sistemas de xestión ambiental como ISO 14000; non existe unha norma ISO 14000, senón un grupo que, comezando pola norma 14001, e en función dos procesos, pode abranguer ata 23 normas diferentes.

Os organismos de normalización poden ser nacionais ou internacionais e adoitan ser organizacións non gobernamentais sen ánimo de lucro, entre as que existe tamén, como para as normas que elaboran, unha interoperatividade. En España, AENOR (Asociación Española de Normalización y Certificación) elabora e valida normas técnicas nacionais, ao tempo que forma parte do CEN (Comité Europeo de Normalización), no que participan asemade organizacións doutros trinta países, que desenvolve as normas europeas. Ao mesmo tempo, e con carácter máis global, participa tamén na ISO (International Standard Organization), na que se federan 162 organizacións nacionais de normalización. É frecuente que normas elaboradas por ISO se adopten como normas europeas (EN) de aplicación tamén en España (UNE). Así, as normas sobre sistemas de xestión da calidade e de xestión ambiental reciben a tripla denominación de UNE-EN ISO 9001 e UNE-EN ISO 14001, respectivamente. Esta correlación non sempre se produce e existen normas ISO que non son adoptadas como norma europea EN; e viceversa, xa que hai normas EN que non son ISO. Hai outras organizacións internacionais de normalización (IEC, ASTM etc.) que tamén poden correlacionarse coas normas antes citadas.

É frecuente que as normas técnicas poidan ser certificadas. A certificación é a acción levada a cabo por unha entidade independente na que se manifesta que unha organización, produto, proceso ou servizo, cumpre os requisitos definidos nas normas ou especificacións técnicas correspondentes. Estas entidades certificadoras están acreditadas por un organismo nacional e deben demostrar a súa competencia técnica tamén de acordo coas normas específicas para este tipo de organismos.

A implantación dun sistema de xestión normalizado, e sobre todo se se certifica, pode significar para a empresa unha serie de vantaxes, aínda que tamén pode supoñer inconvenientes:



VANTAXES:

■ Imaxe

- É un feito innovador e diferenciador para a empresa tanto no ámbito sectorial coma internacional.
- Mellora a imaxe corporativa da empresa e as súas relacións co público, coa comunidade e coas autoridades

■ Negocio

- Facilita a introdución en novos mercados ampliando as oportunidades de negocio e, nalgúns sectores, pode ser mesmo imprescindible.
- Racionalización de custos das actividades e medidas preventivas.
- Posible diminución de custos de determinados seguros ou avais.
- Vantaxes competitivas en concursos públicos.

■ Eficiencia:

- Sistematización de tarefas e unificación de criterios nas actividades diarias: pode

mellorar o rendemento global e a mellora das actividades.

- ▮ Obriga ao coñecemento e ao estrito cumprimento da lexislación aplicable: diminúe a probabilidade de sancións ou o pagamento de compensacións.
- ▮ Proporciona unha valoración externa da eficacia do propio sistema de xestión.
- ▮ Integración con outros sistemas de xestión xa implantados na empresa (calidade, ambiente).

■ Participación:

- ▮ Define responsabilidades e permite o seguimento da motivación dos empregados.
- ▮ Implicación do persoal na actividade de xestión.
- ▮ Establecemento e cumprimento de plans de formación regulada de todo o persoal.
- ▮ Máis posibilidades de coordinación eficaz con outras empresas que teñan implantado o sistema de xestión.

INCONVENIENTES

- ▮ A seguridade e a saúde no traballo non poden xestionarse como un produto.
- ▮ Custos asociados ao proceso de certificación.

- ▮ Incremento da burocracia interna nos procesos cotiáns: aumento da carga de traballo.
- ▮ Falta de flexibilidade que dificulta a adaptación aos cambios.
- ▮ Difícil implantación en pemes.

Por tanto, un sistema de xestión, que debe incluír o cumprimento das esixencias e requisitos legais, abrangue tamén un modo de facer efectivo o dito cumprimento que propicie unha mellora dos resultados. Ao adoptar un sistema normalizado, engádese asemade unha serie de requisitos para que o sistema se adapte a un modelo que permita o seguimento destes resultados de xeito veraz.

Así como os sistemas de xestión da calidade (ISO 9000) alcanzaron un nivel de expansión elevado entre as empresas e a certificación de sistemas de xestión ambiental (ISO 14000) medra permanentemente, a implantación de sistemas de xestión da prevención conforme á familia de normas OHSAS 18000 é moito menor, debido en parte a que non está adoptada como norma ISO nin como norma europea EN.

As versións actuais da 18001 e da 18002 son as normas técnicas máis importantes desenvolvidas ata agora para implantar e valorar os sistemas de xestión. Datan dos anos 2007 e 2008, a primeira especifica os requisitos que han cumprir os sistemas de xestión e a segunda constitúe unha guía de asesoramento para a aplicación da anterior. Na seguinte folla de prevención, ofrécese máis información sobre estas normas.



ELEMENTOS DUN SISTEMA DE XESTIÓN

Tanto se é normalizado ou non, coma se é certificable ou non, un sistema de xestión, como xa se viu na definición, debe constar dunha serie mínima de elementos para que poida considerarse un sistema e para que cumpra os obxectivos básicos de mellora permanente.

Os ditos elementos que se describen deseguido son os seguintes:

- Política
- Mellora continua
- Revisión pola dirección
- Participación

■ Política

Como se dixo, o elemento de partida para facer xestión é definir unha política que oriente todo o

sistema, que sirva de base para establecer uns obxectivos e que estableza o compromiso de toda a organización para o seu cumprimento. Isto require que a política preventiva sexa liderada dende o nivel xerárquico máis alto da organización e que sexa coherente, tanto coa natureza e coa magnitude dos riscos laborais coma coa capacidade da organización para actuar contra eles. O artigo 15 da Lei de prevención de riscos laborais, que recolle os principios xerais da acción preventiva, pode servir de base para a definición dunha política nesta materia. A política preventiva da empresa pode non estar illada e asociarse (de feito, en moitos casos é así) con outras, como a corporativa, a ambiental, a de calidade etc.

Para lograr un compromiso global, ademais de ser declarada pola “alta dirección”, débeselles comunicar internamente a todos os niveis da organización, dun xeito axeitado á capacidade de percepción e asimilación de cada un dos seus membros, para facelos conscientes das súas obrigas individuais e de que estas forman parte dun conxunto que implica a todo o persoal. Trátase da integración da prevención que orientou a modificación da Lei de prevención de riscos laborais en 2003.



■ Mellora continua

Dentro da política de prevención, débese incluír sempre a mellora continua como compromiso permanente, tal como se deduce do epíteto.

O diagrama máis coñecido do proceso de mellora continua, aínda que se basea nunha idea de Walter A. Shewhart, coñécese coma ciclo PDCA (Plan, Do, Check, Act) ou ciclo de Deming, porque foi desenvolvido por William E. Deming, un estatístico que

axudou a desenvolver os conceptos ligados á calidade no Xapón no período de reconstrución posterior á II Guerra Mundial. Consta de catro fases, que se resumen no seguinte gráfico.

Este ciclo non se pecha, dado o carácter continuo da mellora buscada na xestión, de xeito que recomeza nun nivel máis alto e amplía o alcance dos obxectivos concretos do sistema.



■ Revisión pola dirección

Aínda que en realidade se encadea en boa parte coa fase Act (actuar) do diagrama anterior, esta revisión ten unha importancia capital porque constitúe a toma de decisións sobre todo o sistema de xestión, dado que será aquí cando se determinen os cambios para introducir no resto dos elementos, incluída a actualización ou a posible reformulación da política e dos obxectivos. Supón, en realidade, a validación dos ditos cambios pola xerarquía máis alta da organización e, ao tempo, o compromiso desta na mellora continua.

■ Participación

Ata o de agora, os elementos descritos son comúns para case calquera sistema, sexa de prevención de

riscos laborais, de calidade, ambiental ou de calquera outra área de xestión. En todos eles, téñense en conta as partes interesadas (*stakeholders*), que poden ir dende os investidores, aos clientes, aos empregados e a calquera individuo ou grupo sobre o que incida dalgún xeito o sistema de xestión.

Non obstante, na prevención dos riscos laborais o grupo dos traballadores ten unha significación especial, por ser o obxecto principal do sistema de xestión a defensa da súa saúde. Por isto, neste caso os procesos de información e comunicación deberían complementarse con procedementos sólidos de consulta e participación dos empregados, pola súa capacidade de interacción coa propia xestión da prevención.

LEMBRE

- ▶ Os sistemas de xestión son instrumentos permanentes de mellora progresiva, para o que inclúen compoñentes de autoavaliación e revisión cíclica.
- ▶ A lexislación actual en materia de prevención de riscos laborais incide na organización e na xestión da prevención e contén moitos dos elementos dun sistema de xestión.
- ▶ A implantación dun sistema de xestión é voluntaria.
- ▶ Os elementos básicos dun sistema de xestión son a definición dunha política de prevención de riscos laborais, a mellora continua cunha compoñente importante de autoavaliación, a revisión pola dirección, a participación das partes interesadas, o estrito cumprimento legal e, en xeral, o rexistro e a documentación sistemática de todos os procesos e actividades.
- ▶ A normalización dos sistemas de diversas áreas de xestión (calidade, ambiente, prevención) permite a súa integración nun único sistema máis amplo.
- ▶ A certificación do sistema implantado proporciona vantaxes competitivas para a organización, especialmente no referente a unha boa imaxe corporativa e aos beneficios que dela se derivan.

NORMATIVA

- Directiva 89/391/CEE do Consello, do 12 de xuño de 1989, relativa á aplicación de medidas para promover a mellora da seguridade e da saúde dos traballadores no traballo (directiva marco).
- Lei 31/1995, do 8 de novembro, de prevención de riscos laborais.
- Real decreto 39/1997, do 17 de xaneiro, polo que se aproba o Regulamento dos servizos de prevención.
- Comisión europea. Directrices europeas para a xestión da seguridade e a saúde no traballo. Doc. 0135/4/99 ES.

BIBLIOGRAFÍA

- AENOR OHSAS 18001:2007. Sistemas de xestión da seguridade e saúde no traballo - Requisitos.
- AENOR OHSAS 18002:2008. Sistemas de xestión da seguridade e saúde no traballo - Directrices para a implementación de OHSAS 18001.
- AENOR. UNE 81900:1996 EX Prevención de riscos laborais. Regras xerais para a implantación dun sistema de xestión da prevención de riscos laborais.
- British Standards Institution. BS 8800:1996. Guide to occupational health and safety management systems.
- International Organization for Standardization. ISO 9001:2008. Quality management systems - Requirements.
- International Organization for Standardization. ISO 14001:2004. Environmental management systems - Requirements with guidance for use.
- Organización Internacional do Traballo. Directrices relativas aos sistemas de xestión da seguridade e a saúde no traballo. ILO-OSH 2001

Edición: xaneiro 2012

