

**Grado Universitario en  
Relaciones Laborales y  
Recursos Humanos  
Facultad de Ciencias del  
Trabajo  
Universidad de León  
Curso 2013/2014**



**AUDITORÍAS  
REGLAMENTARIAS  
DEL SISTEMA  
PREVENTIVO  
EMPRESARIAL  
(Regulatory audits of the  
business preventive  
system)**

---

**Realizado por la alumna VANESA  
FUERTES OBLANCA**

**Tutorizado por la profesora BEATRIZ  
AGRA VIFORCOS**

**VISTO BUENO DEL TUTOR DEL TRABAJO FIN DE GRADO**

La profesora Dña. Beatriz Agra Viforcós, en su calidad de Tutor del Trabajo Fin de Grado titulado “Auditorías reglamentarias del sistema preventivo empresarial” realizado por Dña. Vanesa Fuertes Oblanca en el Grado Universitario en Relaciones Laborales y Recursos Humanos, informa favorablemente el mismo, dado que reúne las condiciones necesarias para su defensa.

Lo que firmo, para dar cumplimiento al art. 12.3 del R.D. 1393/2007, de 29 de octubre.

En León, a \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2014.

VºBº

Fdo.: BEATRIZ AGRA VIFORCOS

## SUMARIO

I.- MEMORIA .....	3
1.- RESUMEN Y <i>ABSTRACT</i> .....	3
2.- OBJETIVOS .....	4
3.- METODOLOGÍA.....	6
II.- AUDITORÍAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA PREVENTIVO EMPRESARIAL ...	9
1.- LAS AUDITORÍAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PREVENTIVA DE LA EMPRESA.....	9
2.- REGULACIÓN APLICABLE A LAS AUDITORÍAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA PREVENTIVO EMPRESARIAL .....	12
2.1.- Empresas obligadas a someter a auditoría su sistema de gestión preventiva .....	13
2.2.- Plazos para la realización de las auditorías.....	14
2.3.- Contenido de la auditoría y procedimiento para su realización.....	15
2.3.1.- Exigencias normativas .....	16
2.3.2.- Fases del proceso auditor .....	18
A) Preparación de la actividad auditora .....	18
B) Ejecución de la auditoría propiamente dicha.....	21
C) El informe de la auditoría y sus consecuencias .....	24
2.4.- Auditorías reglamentarias con singularidades .....	27
2.4.1.- La auditoría de los sistemas de prevención mixtos.....	27
2.4.2.- Sistemas de control en la Administración Pública.....	28
3.- AUDITORES Y ENTIDADES AUDITORAS .....	29
3.1.- Requisitos exigibles a los profesionales de la auditoría .....	30
3.1.1.- Medios humanos .....	30
A) Auditor persona física .....	30
B) Auditor persona jurídica: entidades auditoras .....	32
C) Profesionales subcontratados.....	32
3.1.2.- Medios materiales .....	33
3.2.- La independencia como condición para garantizar la objetividad de la labor auditora.....	34
4.- AUTORIZACIÓN PARA ACTUAR COMO AUDITOR O ENTIDAD AUDITORA	35
4.1.- Solicitud y tramitación de la autorización .....	35
4.2.- Resolución de la autoridad laboral .....	37
4.3.- Registro.....	38
4.4.- Suspensión y extinción de la autorización.....	39
5.- AUDITORÍAS VOLUNTARIAS .....	40
III.- CONCLUSIONES .....	43
IV.- BIBLIOGRAFÍA .....	46

## I.- MEMORIA

### 1.- RESUMEN Y ABSTRACT

La Ley Prevención de Riesgos Laborales introduce la obligatoriedad para ciertas empresas de auditar su sistema preventivo, imponiéndoles lo que se ha venido a calificar como auditorías reglamentarias. Estas auditorías son ideadas por el legislador como un medio para evaluar la corrección y eficacia de aquel sistema preventivo, permitiendo avanzar en pos de la mejora permanente de los niveles de protección.

La auditoría, que en su condición de instrumento gestor, va más allá de una simple obligación legal, constituye una herramienta para ayudar a la integración de la prevención en el núcleo y la marcha cotidiana de la entidad. Es un mecanismo de gestión destinado a la evaluación sistemática, documentada, periódica y objetiva del sistema empresarial de gestión preventiva, para proporcionar una imagen fiel del mismo que permita comprobar su eficacia, efectividad y fiabilidad, así como si es adecuado de cara a alcanzar la política y los objetivos de la organización en la materia. Detecta deficiencias que pueden dar lugar a incumplimientos normativos, pero también orienta la adopción de decisiones dirigidas al perfeccionamiento y mejora del sistema.

En este trabajo se identifica el marco normativo aplicable a estos controles externos (y su posible convivencia con otros no exigidos en la norma) y se describen sus objetivos, metodología y características, así como la cualificación y requisitos que deben concurrir en los auditores y en las entidades auditoras.

*The prevention of Labour Risks law introduces the obligation for certain companies to audit their preventive system imposing what has come to qualify as regulatory audits. These audits are designed by the legislature as a way to assess the accuracy and efficiency of this preventive system, allowing the progress towards continuous improvement of security levels.*

*The audit whose capacity of manager tool, goes further than a simple legal obligation, represents a tool to help the integration of prevention into the core and the daily progress of the institution. It is a management tool aimed to the systematic, documented, periodic and objective evaluation of the preventive management system to provide a true picture of it that it will be able to ascertain the efficacy, effectiveness and reliability. As well as, whether it is appropriate to achieve the politic and the objectives of the organization in the field. It detects*

*deficiencies that can give rise to regulatory breaches, but also guides the decision aimed to perfect and improve the system.*

*In this study we can point the standards which covers these external controls (and their possible coexistence with other which are not require) and there are described its objectives, methodology and characteristics too, such as the qualifications and requirements which are described too, that have to be met for the auditors and auditing entities.*

## **2.- OBJETIVOS**

El trabajo presentado como Trabajo Fin de Grado asume un objetivo socialmente demandado, que es el de describir y valorar la auditoría reglamentaria dentro del sistema preventivo empresarial como un instrumento de gestión que ha de incluir una evaluación sistemática, documentada y objetiva de la eficacia del sistema de prevención; labor esencial en la lucha por la consecución de un entorno laboral seguro y sano.

Este estudio se detendrá, fundamentalmente, en los preceptos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), del Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP) y de la Orden TIN/2504/2010 que regulan la cuestión, reflejando su contenido, pero también reflexionando sobre sus virtudes, defectos, contradicciones, lagunas... ya que la inclusión del concepto de auditoría preventiva constituyó una novedad dentro de un campo en el que tradicionalmente no era habitual. En la aspiración por mejorar la eficacia del sistema, no fue casualidad que la reforma de la LPRL operada por la Ley 54/2003 y del RSP efectuada por el RD 604/2006 incluyeran entre los aspectos modificados, precisamente, el régimen de las auditorías, a fin de favorecer un cumplimiento más eficiente de norma, para lo cual se encomendó al auditor, como elemento prioritario de su actuación, valorar el efectivo respeto a la exigencia de integración de la prevención en la gestión cotidiana de la empresa.

El legislador establece ciertas pautas o mandatos a partir de los cuales cabe concluir que la gestión de la prevención debe orientarse a un perfeccionamiento constante mediante la actualización de una serie de momentos clave que se desarrollan circularmente y hacia delante, y en el marco de este diseño circular, deben contextualizarse las auditorías, que en su condición de instrumento gestor van más allá de una simple obligación legal, constituyendo una herramienta para ayudar a la integración de la prevención en el núcleo y la marcha cotidiana de la entidad, alzándose, así, en pieza de cierre (y apertura) del proceso de mejora

continua, al actuar como mecanismo de control que permite al empresario verificar si los objetivos establecidos se cumplen y responder en consecuencia.

Con estos antecedentes, los objetivos de la investigación se centran en poner de manifiesto que la falta de integración impide lograr resultados efectivos en la mejora de la seguridad y salud laboral; describir el proceso de las auditorías reglamentarias del sistema de gestión empresarial, apuntando los elementos esenciales de la gestión preventiva y las obligaciones empresariales al respecto con una pretensión de mejora, teniendo en cuenta que la auditoría está caracterizada por una elevada complejidad, pues incorpora amplias exigencias interpretativas, al implicar, además de la comprobación de una concordancia con los mandatos legales, la validación del sistema en su conjunto; exponer la situación normativa actual, pero sin quedarse en la mera descripción, sino con el aporte de una visión crítica frente a la regulación vigente (apuntando cuanto de bueno o malo ofrezca, tanto desde el punto de vista sistemático, como axiológico, así como en atención a los efectos prácticos que pueda producir); proporcionar una pauta interpretativa a quien deba aplicar o enfrentarse a tales normas, teniendo en cuenta los valores que incorporan y la finalidad pretendida, vinculada a la salvaguarda de los derechos a la vida, a la integridad y a la salud y, en definitiva tratar a la auditoría como una eficaz herramienta de gestión que trata de verificar si las actividades y los resultados relativos a la prevención se satisfacen, es decir, si se alcanzan los objetivos y si las normas relativas de la prevención se cumplen y son adecuados para conseguir los objetivos.

La consecución de los resultados pretendidos exige delimitar claramente cuáles son los ámbitos en los que se va a centrar el análisis y los aspectos más relevantes de cada uno de ellos, que en una visión necesariamente sintética pueden reconducirse a los siguientes:

**1.-** El repaso de la norma para llegar al reconocimiento de la auditoría reglamentaria en el sistema de gestión empresarial como una obligación legal cuyo incumplimiento constituye una infracción grave.

**2.-** La descripción de lo que por integración procede entender, poniendo de manifiesto sus virtudes y las dificultades que plantea su aplicación práctica, al mismo tiempo que se analiza el plan de prevención de riesgos laborales donde se incluye a la auditoría, concibiéndola como una herramienta para ayudar a la integración de la prevención.

**3.-** El análisis de la auditoría reglamentaria como un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa,

centrándose en los elementos de su contenido a los que la ley presta mayor atención (las empresas obligadas a auditar, plazos, y metodología) y exponiendo las consecuencias de la auditoría, así como las auditorías reglamentarias con peculiaridades para los supuestos en los que el empresario haya optado por combinar recursos internos y externos o los sistemas de control establecidos en el ámbito público, porque la legislación contempla un régimen jurídico particular que debe ser objeto de análisis.

4.- El estudio de los auditores y entidades auditoras, quienes deben llevar a cabo una labor de verificación mediante el cumplimiento de unas pautas procedimentales sistemáticas, ajustándose a unas exigencias de capacidad, personalidad e incluso legitimación que permitan identificar como auditor a quien la despliega. A estos efectos, resulta esencial el trámite de autorización de las personas o entidades especializadas mediante la exigencia de autorización administrativa.

5.- Una minuciosa reflexión acerca de la importancia de las auditorías voluntarias, ya que nada impide someter el sistema preventivo a controles voluntarios o auditorías adicionales (internas o externas) que coexistan, en caso de resultar preceptiva, con la evaluación externa de origen legal y que responden a la inquietud del empresario por conocer el nivel de cumplimiento y eficacia de aquél.

6.- El planteamiento de unas conclusiones que reflejen el resultado final del estudio.

### **3.- METODOLOGÍA**

El trabajo presentado a la consideración de la Comisión es el resultado de una investigación jurídica sobre la auditoría reglamentaria como instrumento de gestión preventiva, orientada a poner de manifiesto de forma sistemática la auditoría como parte de un sistema preventivo integrado en la gestión empresarial, recogiendo la regulación legal de las auditorías, los requisitos exigibles, las auditorías reglamentarias con peculiaridades, además de una descripción detallada de los auditores y entidades auditoras así como de la solicitud de autorización de las personas o entidades especializadas.

El Derecho constituye una realidad peculiar, distinta de los acontecimientos del mundo físico, orgánico o químico o de la pura abstracción de la matemática; también de lo meramente ideal y ético. El carácter multifacético del fenómeno jurídico presenta una triple dimensión: en primer lugar, fáctica, pues es una construcción humana destinada a posibilitar

la vida en sociedad, por lo que constituye un hecho sociocultural caracterizado por la historicidad y por su naturaleza coyuntural y contextual; en segundo término, normativa, en tanto que instrumento orientado a reglamentar y ordenar la vida social y, por último, valorativa, reflejo de su objetivo consistente en realizar unos determinados ideales previamente seleccionados, de modo que el Derecho no es neutro, sino que refleja en su ordenación una serie de valores considerados más adecuados.

Queda claro que, si bien el objeto principal de estudio del jurista es la norma, ésta no lo agota en su totalidad, resultando preciso ocuparse también de los valores por ella defendidos y de las causas y consecuencias fácticas de su elaboración e interpretación, motivo por el cual, aunque la exposición debe tomar como referente el estudio de la ley, tal perspectiva debe completarse teniendo en cuenta la realidad social regulada y los fines o valores cuya satisfacción se busca, algo especialmente importante en el Ordenamiento Laboral, donde la base dogmática queda más atenuada que en otras ramas, como la Civil o la Penal, merced al peso de los enfoques fáctico y valorativo.

En efecto, el Derecho del Trabajo ha venido caracterizado por un marcado carácter antipositivo y extrajurídico, forjándose históricamente en torno a la lucha continuada de los trabajadores en pos de mejoras en una realidad considerada inadecuada e injusta. Por ello, la investigación iuslaboralista no puede entenderse sin las otras dos caras que, junto a la norma, definen su esencia: de un lado, aunque el objeto de análisis de esta rama jurídica no es el hecho social del trabajo, sino las normas que lo regulan y disciplinan, para la comprensión de éstas aquél referente fáctico resulta esencial y, por ello el método jurídico debe verse enriquecido por las aportaciones de los economistas, los sociólogos, los historiadores, etc. De otro, la incidencia de los valores en este sector del Derecho resulta especialmente destacada, dotando de una especial incidencia a la perspectiva axiológica dada, sobre todo, por los principios constitucionales que inspiran todo el ordenamiento.

En la medida en que la presente investigación versa sobre una materia jurídico laboral, tales presupuestos han sido debidamente tenidos en cuenta, procediendo a un análisis de la norma, pero sin olvidar en ningún momento el debido apunte de la situación social subyacente o de las consecuencias fácticas derivadas de la aplicación de las disposiciones legales; asimismo, ha sido imprescindible introducir valoraciones de matiz axiológico, al tratarse de un tema esencialmente impregnado de las orientaciones socioculturales y constitucionales



existentes, así como del sustrato ideológico sobre el que se edifica la protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Asumiendo la indicada combinación de perspectivas e intentando dotar al trabajo de una perspectiva práctica, procede sintetizar como sigue las etapas de la investigación jurídica sobre la auditoría reglamentaria:

**1.-** La localización de la norma o normas vigentes; labor que ésta relativamente ardua, sobre todo por las modificaciones introducidas en la materia como consecuencia de ser la auditoría algo novedoso en la normativa de prevención de riesgos laborales, a la que se traslada sin ser su campo habitual de actuación (circunscrito tradicionalmente al ámbito de la calidad) e imponiéndose en algunos casos como obligación dada su importancia de cara a garantizar la idoneidad de la actividad preventiva.

**2.-** La interpretación de la norma, lo cual resulta especialmente dificultoso cuando la regulación del objeto de estudio deja gran margen de flexibilidad como ocurre con las auditorías del sistema preventivo empresarial, provocando importantes debates hermenéuticos, fundamentalmente en lo que atañe a la acreditación de los auditores y de las empresas auditoras, así como del contenido auditable y de su metodología de desarrollo. Con todo, las dificultades son menores si se tienen en cuenta las Guías del Instituto Nacional de Seguridad de Higiene en el Trabajo y su posible utilización con carácter “meramente orientativo”, tal y como se indica en la norma advirtiéndose que no tendrán carácter vinculante.

**3.-** El pensamiento problemático, aportando un enfoque práctico que muestre posibles alternativas para salvar las contradicciones detectadas, llenar lagunas, concretar imprecisiones, seleccionar entre los diversos significados en caso de ambigüedades, reflejar las consecuencias aparejadas a las distintas alternativas interpretativas, todo ello bajo la premisa de la consideración de la auditoría y los requisitos que la acompañan como herramienta de gestión para asegurar el compromiso de mejora continua en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

## **II.- AUDITORÍAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA PREVENTIVO EMPRESARIAL**

### **1.- LAS AUDITORÍAS EN EL MARCO DE LA GESTIÓN PREVENTIVA DE LA EMPRESA**

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) identifica el sistema de prevención como “el propio sistema general de gestión de la empresa una vez se ha incorporado efectivamente a sus objetivos el de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores”<sup>1</sup>. Cuando así se pronuncia asume la necesidad de integrar la prevención en dicho sistema, convertida en obligación empresarial tanto por la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), como por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP).

Dicha obligación se hace singularmente visible a partir de la redacción operada por Ley 54/2003, que, en cumplimiento de su objetivo de reformar el marco normativo de la prevención de riesgos laborales, reformó el art. 16 LPRL para incluir los siguientes términos: “la prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan”.

Especificación que, en realidad, nada nuevo aporta, toda vez que antes de la reforma el art. 15.1.g) LPRL ya establecía que el empresario, para la satisfacción de su deuda preventiva, habrá de “planificar la prevención, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo”. Además, la cuestión estaba prevista a nivel reglamentario, toda vez que, de conformidad con el art. 1.1 RSP, la seguridad y salud debe proyectarse “en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones que este se preste” y debe incluirse “en la línea jerárquica de la empresa, incluidos todos los niveles de la misma”, de modo que sea tenida en cuenta por todos los grados del escalafón,

---

<sup>1</sup> INSHT, *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, 2008, pág. 32.

los cuales habrán de asumir el deber de incluir la prevención en cuantos actos realicen u ordenen y decisiones adopten.

En consecuencia, la prevención no puede concebirse como “un conjunto de acciones aisladas e independientes”<sup>2</sup> ya que desde 1995, y más claramente desde 2003, constituye imperativo legal convertir la seguridad y salud en una labor ordinaria en el seno de la actividad de la empresa<sup>3</sup>. A tal fin, el legislador establece ciertas pautas o mandatos a partir de los cuales cabe concluir que la gestión de la prevención debe orientarse a un perfeccionamiento constante mediante la actualización de una serie de momentos clave que se desarrollan circularmente y hacia delante<sup>4</sup>.

Se comienza primero por el diseño de una política, un plan que va a servir de marco general de referencia en todas las actuaciones a desarrollar dentro de la empresa y acto seguido hay que proceder a la organización de la prevención mediante la identificación y, en su caso evaluación de los riesgos para que, a partir de los datos obtenidos, se pueda planificar la actividad a seguir, fijando objetivos, prioridades, cronograma y medios necesarios para lograr el éxito; tras esta acción es preciso llevar a efecto de forma gradual lo planeado, implantando los procedimientos de actuación pertinentes, integrados en la medida de lo posible en la gestión ordinaria de la empresa; a partir de este momento, constituye necesidad ineludible la medición y control de lo actuado, evaluando los resultados y su calidad; en fin, cerrando el ciclo y reiniciándolo, se ha de acometer la adopción de las correspondientes medidas de mejora, tal y como se aprecia en el esquema siguiente<sup>5</sup>.

Dentro de este diseño circular deben contextualizarse las auditorías, consideradas como una herramienta para ayudar a la integración de la prevención en el núcleo y la marcha

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. y otros.: *Manual de gestión de prevención de riesgos laborales*, Madrid (Fremap), 2007, pág. 18.

<sup>3</sup> ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: “El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M. <sup>a</sup> E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RE, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997, págs. 58-59.

<sup>4</sup> SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. y otros.: *Manual de gestión de prevención de riesgos laborales*, Madrid (Fremap), 2007, pág. 22. Por extenso, MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs. 3y ss.

<sup>5</sup> NTP 676 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y PASAMONTES MARTÍN, M.): *Bases para la acción preventiva en PYMEs*, INSHT, 2005.

cotidiana de la entidad y que, en su condición de instrumento gestor, va más allá de una simple obligación legal<sup>6</sup>.



Cabe afirmar, puse, que la política en materia de prevención de riesgos laborales ha avanzado hacia un planteamiento global e integrador donde el *feedback* (también el que puede derivar de la auditoría) es imprescindible. Los directivos día a día deben asumir que la acción preventiva integrada constituye un medio para optimizar la política corporativa y conseguir mejoras en los resultados, ya que la buena gestión en la prevención de riesgos laborales es condición necesaria para alcanzar la excelencia empresarial<sup>7</sup>, para cuya consecución resultan indispensables la integración de la prevención en todos los niveles y todas las actividades y el compromiso de la dirección en tal sentido<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Los servicios de prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.): *Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*, Granada (Comares), 2009, pág. 136.

<sup>7</sup> NTP 966 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.; POY QUINTANA, X. y RUIZ-ESCRIBANO TARAVILLA, M<sup>a</sup>.T.): *Eficacia preventiva y excelencia empresarial (I): buenas prácticas en gestión empresarial*, INSHT, 2013 y NTP 947 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.): *Valores y condiciones de trabajo (I). Identificación*, INSHT, 2012.

<sup>8</sup> NTP 967 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.; POY QUINTANA, X. y RUIZ-ESCRIBANO TARAVILLA, M<sup>a</sup>.T.): *Eficacia preventiva y excelencia empresarial (II): buenas prácticas en gestión preventiva*, INSHT, 2013.

En este contexto, la auditoría es un mecanismo de control que permite al empresario verificar si los objetivos establecidos se cumplen y responder en consecuencia<sup>9</sup>, pues, para un cumplimiento más eficiente de la norma, el auditor valorará, entre otras cuestiones y como elemento prioritario de su actuación, el efectivo respeto a la exigencia de la integración. Por lo tanto, las auditorías deben, “facilitar el control de la gestión de las actividades” seguidas y evaluar el nivel de cumplimiento de las metas predeterminadas por la propia entidad productiva<sup>10</sup>.

## **2.- REGULACIÓN APLICABLE A LAS AUDITORÍAS REGLAMENTARIAS DEL SISTEMA PREVENTIVO EMPRESARIAL**

El “empresario que no hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, en los términos que reglamentariamente se determinen”, establecidos en el Capítulo V RSP (art. 30.6 RSP).

El RSP conceptúa la auditoría en su art. 30.1 como “un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora”. Tras la modificación introducida en el RSP por el RD 604/2006, la auditoría, no se va a centrar solamente en su labor de diagnóstico y pronóstico sino que asume también el papel de orientar el tratamiento y rehabilitación, al buscar, a través del análisis del pasado, soluciones para el futuro.

En todo caso, la auditoría se orienta a evaluar prácticas y formas de hacer, no a fiscalizar una foto fija<sup>11</sup>, al contrario que la inspección, que va operar como un “análisis de los requisitos en un momento puntual”<sup>12</sup>. En efecto, se trata de dos conceptos que pueden inducir a la confusión, tanto en el marco teórico como en el práctico, pero no son coincidentes, pues

---

<sup>9</sup> NTP 558 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y MARRÓN VIDAL, M.A.): *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2001.

<sup>10</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

<sup>11</sup> GIRELA MOLINA, B.: “Actividades administrativas de ordenación y control en prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.): *Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*, Granada (Comares), 2009, pág. 524.

<sup>12</sup> CAEB: *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008, pág. 7.

la auditoría tiene como objetivo la búsqueda de virtudes y defectos “en el funcionamiento de un sistema a lo largo de un período de tiempo más o menos largo”<sup>13</sup> y no aspira a controlar los aspectos puntuales de las condiciones materiales de trabajo, función propia de una actuación inspectora.

## **2.1.- Empresas obligadas a someter a auditoría su sistema de gestión preventiva**

Las auditorías serán obligatorias, de conformidad con lo establecido en el art. 29 1 RSP, para las empresas que no hayan exteriorizado la prevención, si a resultas de la evaluación de los riesgos tienen que desarrollar actividades preventivas para evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo. Se establece así un deber en el marco de la seguridad y salud en el trabajo cuyo incumplimiento es susceptible de sanción administrativa, no en vano el art. 12.20 RD Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS) califica de falta grave “no someter, en los términos reglamentariamente establecidos, el sistema de prevención de la empresa al control de una auditoría... cuando no se hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa”.

Sin embargo, el propio art. 29 RSP, al definir el marco de aplicación de las auditorías reglamentarias, restringe en grado sumo su aparente amplitud mediante sendas previsiones<sup>14</sup>:

Como primera exclusión, la obligación se circunscribe a las empresas que no hubieran exteriorizado la prevención, sin perjuicio de las previsiones que el art. 31 *bis* RSP establece para los sistemas mixtos. En consecuencia, si la gestión es realizada por una entidad externa, debidamente acreditada y autorizada, la norma confía en su eficacia y, por ende, considera innecesaria la auditoría; en cambio, cuando es asumida con medios internos, nace cierta desconfianza de la garantía que pueda ofrecer, por lo que se obliga a que sea verificada por una empresa especializada que de forma periódica compruebe la calidad de la prevención<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> GASSENT ARBONA, R.: “Las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales en la empresa”, *Bip (publicación institucional de Ibermutuamur)*, septiembre 2000, pág. 67.

<sup>14</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs. 13 y ss.

<sup>15</sup> OBISPO TRIANA, C.: “La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo”, *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007, pág. 28; FERNÁNDEZ ZAPICO, F., y otros: *Manual para la formación del auditor de prevención de riesgos laborales. Aplicaciones y casos prácticos*, Valladolid (Lex Nova), 2010, pág. 27; SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. y otros: *Manual de gestión de prevención de riesgos laborales*, Madrid (Fremap), 2007, pág. 328 o ABAT, J.: “La auditoría del sistema de prevención de riesgos laborales”, *Arch. Prev. Riesgos Lab.*, núm. 2, 1999, pág. 58.

La decisión legal es objeto de crítica, pues, aunque el empresario exteriorice la prevención, ha de seguir gestionándola en la medida en que, junto a las actividades preventivas especializadas existen otras que no lo son pero en las cuales la seguridad y salud debe estar integrada y que siguen en manos de la empresa<sup>16</sup>.

La segunda exclusión se refiere a las empresas de hasta 50 empleados cuyas actividades no figuren en el anexo I RSP (especialmente peligrosas) y que hayan organizado la prevención con recursos propios, pues en tal caso, si la eficacia del sistema preventivo resulta evidente, se entenderá cumplida la auditoría con solo notificar a la autoridad laboral la concurrencia de las condiciones en cuya virtud no es necesario pasar por ella.

## **2.2.- Plazos para la realización de las auditorías**

El punto 4 del artículo 30 del RSP (modificado por el RD 604/2006) establece que la auditoría preliminar deberá llevarse a cabo dentro de los doce meses siguientes al momento en que se disponga de la planificación de la actividad preventiva, teniendo en cuenta que, según la doctrina, el deber planificador surge “desde el momento en que la empresa cuenta con obligaciones respecto a sus trabajadores por cuenta ajena o con empresas concurrentes en los centros de trabajo” y que la finalización del control externo (entrega del informe) debe incluirse dentro de plazo anual establecido<sup>17</sup>.

Posteriormente, la auditoría habrá de repetirse cada cuatro años, excepto si se realizan actividades del anexo I RSP, en cuyo caso será cada dos; plazos de revisión que se ampliarán en dos anualidades cuando la modalidad de organización preventiva haya sido acordada con la representación especializada de los trabajadores. Sea como fuere, la auditoría deberá volver a realizarse cuando lo requiera la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las CC.AA., a la vista de los datos de siniestralidad o de otras circunstancias que pongan de manifiesto la necesidad de revisar los resultados de la última realizada (art. 30.4.pfo. 2º RSP).

En fin, es preciso señalar que la obligación de volver a auditar decaerá, por motivos lógicos, cuando tras la primera o una de las posteriores el empresario opte por concertar la

---

<sup>16</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M. <sup>a</sup>: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.ª ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 80-82 y 171.

<sup>17</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M. <sup>a</sup>: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.ª ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 73-74.

prevención con un servicio externo; salvo hipótesis de exteriorización parcial, en cuyo caso subsiste el deber en los términos del art. 31 *bis* LPRL, relativos a la auditoría de sistemas mixtos<sup>18</sup>.

### **2.3.- Contenido de la auditoría y procedimiento para su realización**

En virtud de lo que establece el art. 30 RSP, para el cumplimiento de sus fines, la auditoría deberá llevar a cabo un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema de prevención, que incluirá, al menos, los elementos enumerados en dicho artículo:

a) Comprobar cómo se ha realizado la evaluación inicial y periódica de los riesgos, analizar sus resultados y verificarlos en caso de duda.

b) Comprobar que la planificación preventiva se ajusta a la normativa y es acorde con los resultados de la evaluación.

c) Analizar la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas necesarias y los recursos de que dispone el empresario, propios o concertados, teniendo en cuenta, además, el modo en que están organizados o coordinados, en su caso.

d) En función de todo ello, valorar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, mediante la implantación y aplicación del plan de prevención, y valorar la eficacia del sistema preventivo para prevenir, identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos laborales en todas las fases de actividad de la organización productiva.

Aunque la norma no lo especifique, en el caso de los servicios mancomunados (constituidos para actuar en varias empresas con la consideración de servicio interno de todas ellas, por lo que también deben auditarse<sup>19</sup>), el auditor habrá de verificar el respeto a los requisitos exigibles con carácter general a los servicios internos, pero también, claro está, los derivados de su carácter mancomunado, lo que implica verificar también su forma de

---

<sup>18</sup> MANZANO SANZ, F.: “Auditoría del sistema de prevención: una interpretación jurídica y técnica sobre su alcance”, *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, T. I, 2004.

<sup>19</sup> FERNÁNDEZ ZAPICO, F., y otros: *Manual para la formación del auditor de prevención de riesgos laborales. Aplicaciones y casos prácticos*, Valladolid (Lex Nova), 2010, pág. 90; SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. y otros: *Manual de gestión de prevención de riesgos laborales*, Madrid (Fremap), 2007, pág. 328 o ABAT, J.: “La auditoría del sistema de prevención de riesgos laborales”, *Arch. Prev. Riesgos Lab.*, núm. 2, 1999, pág. 59.



constitución, la suficiencia del servicio prestado y “la adecuada fijación de los recursos proporcionales y medios destinados a atender las necesidades preventivas de la empresa mancomunada”<sup>20</sup>.

En el plano metodológico, el art. 30.3 RSP establece que “la auditoría deberá ser realizada de acuerdo con las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse y teniendo en cuenta la información recibida de los trabajadores”. A tal fin puede servir de guía el documento elaborado por el INSHT, en origen pensado para su propia labor auditora del sistema de la Administración General del Estado (AGE), pero finalmente destinado a cualquier auditor que lo desee como mera orientación de carácter general<sup>21</sup>. Ello no obstante, en ausencia de un orden o contenido legal, cada uno establecerá su propia metodología, siempre y cuando se respeten las siguientes reglas: de un lado, cumplir las exigencias previstas en la ley; de otro, seguir un protocolo donde consten los criterios bajo los que se va a evaluar la empresa, hacerlo de acuerdo a los documentos que ésta presenta y trabajar de forma objetiva, no pudiendo rechazar actuaciones que, siendo eficaces y acordes con la legislación, hubieran podido desarrollarse de otra forma posiblemente más eficiente<sup>22</sup>.

### **2.3.1.- Exigencias normativas**

La metodología auditora debe incluir, por exigencia reglamentaria, al menos:

1) Un análisis de la documentación relativa al plan de prevención, a la evaluación de riesgos, a la planificación preventiva y cuanta otra información sobre la organización y actividades de la empresa sea necesaria para el ejercicio de la actividad auditora.

2) Un análisis de campo, que debe incluir la visita a los puestos de trabajo, dirigido a verificar que los documentos referidos reflejan con exactitud y precisión la realidad de la empresa.

3) Una evaluación de la adecuación del sistema a la normativa de seguridad y salud.

---

<sup>20</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 195.

<sup>21</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>22</sup> COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana, pág. 2.

4) Unas conclusiones sobre la eficacia de dicho sistema (art. 30.3 RSP).

A las previsiones del art. 30.3 RSP es preciso añadir la exigencia del art. 30.5 RSP, en cuya virtud, y de conformidad con el art. 18.2 LPRL, “el empresario deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación en la realización de la auditoría según lo dispuesto en el capítulo V de la citada Ley”; además, “el auditor deberá recabar información de los representantes de los trabajadores sobre los diferentes elementos que, según el apartado 3, constituyen contenido de la auditoría” y, en virtud del transcrito art. 30.3 RSP, ésta ha de realizarse teniendo en cuenta la información recibida de los empleados.

Los motivos que confluyen para defender la intervención del personal son numerosos<sup>23</sup>:

En primer lugar, “dado que el principal destinatario del sistema preventivo son los trabajadores, para asegurar sus debidas condiciones de seguridad y salud en el trabajo es obvia la importancia de la transparencia de las actuaciones en pro de tal objetivo. Esta transparencia debería iniciarse mediante la participación de los trabajadores o de sus representantes en el propio diseño del sistema, así como en su seguimiento y control”<sup>24</sup>.

En segundo término, el empleado puede opinar sobre su propia situación laboral, la peligrosidad del puesto, los aspectos favorables y adversos, qué conviene modificar... Hacer uso de sus opiniones se convierte en un punto de vista esencial, “pues son quienes mejor conocen cómo se realiza el trabajo y sus consecuencias”<sup>25</sup>.

En tercer lugar, el aislamiento de los operarios dificulta la asunción de los cambios a introducir<sup>26</sup>. De hecho, su ausencia en el proceso puede ser considerada por ellos una molestia adicional y, por ende, factor de riesgo psicosocial.

---

<sup>23</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs. 22 y ss.

<sup>24</sup> NTP 810 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y VYHMEISTER BASTIDAS, R.): *Transparencia y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

<sup>25</sup> CASTELLÁ, T., y otros: *Organización del trabajo, salud y riesgos psicosociales. Guía para la intervención sindical del delegado y delegada de prevención*, Madrid (ISTAS), 2006, pág. 20.

<sup>26</sup> GIGA, S.I.; COOPER, C. y FARAGHER, B.: “The development of a framework for a comprehensive approach to stress management interventions at work”, *International Journal of Stress Management*, núm. 10, 2003, págs. 282-284.

También hay que tener en cuenta el imperativo normativo, pues, además de las previsiones de los arts. 18 LPRL y 30 RSP, la actuación en este ámbito ha sido reconocida como derecho de los representantes unitarios, de los delegados de prevención y del comité de seguridad y salud.

En virtud de lo anteriormente citado, debe garantizarse una actuación participada, dando cabida, no sólo al interés productivo, sino también al de quienes lo hacen viable, pues sin el respeto y promoción de la democracia participativa de los empleados, en especial de su capacidad para controlar las situaciones a que se enfrentan en su quehacer laboral, no podrá lograrse un avance sostenible de la prevención<sup>27</sup>.

### **2.3.2.- Fases del proceso auditor**

Siguiendo las pautas marcadas por el INSHT, la auditoría debería estructurarse en torno a tres fases (preparación, realización e informe) y la colaboración de todo el personal de la organización resulta esencial en dicho proceso. Los delegados de prevención, por su parte, deben ser consultados sobre el plan y el procedimiento a seguir y ser informados del resultado y las consecuencias<sup>28</sup>.

#### **A) Preparación de la actividad auditora**

Antes de iniciar la auditoría propiamente dicha existe la “preauditoría” que tiene por objeto la planificación y preparación de ciertas actividades previas que versan en torno a sendas cuestiones: de un lado, la especificación del elenco humano encargado de la tarea y la recopilación de la máxima cantidad posible de datos sobre la organización productiva a evaluar; de otro, la revisión de tal documentación y la elaboración del plan de auditoría<sup>29</sup>.

“En esta primera fase, el auditor debe recabar una serie de informaciones de la empresa con el fin de tener un conocimiento mayor de la misma y poder preparar la auditoría... A continuación la entidad auditora seleccionará el auditor o auditores que

---

<sup>27</sup> CERFEDA, W. y SAPIR, M.: “Introducción” a *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS), 2006, pág. 1.

<sup>28</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003 y INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>29</sup> OBISPO TRIANA, C.: “La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo”, *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007, pág. 30.

desarrollarán la auditoría y, una vez seleccionado el equipo auditor, éste deberá realizar un análisis de la documentación”, tras el cual “ya debe tener una idea de los requisitos legalmente exigibles y su grado de cumplimiento, por lo que puede empezar a preparar el programa de auditoría, que se hará llegar a la empresa”<sup>30</sup>. Esta escueta previsión merece una mayor especificación de los pasos a seguir<sup>31</sup>:

1.- Solicitud de la documentación: Para poder preparar la auditoría debe requerirse a la empresa información de carácter general sobre la siniestralidad en la empresa y su evolución reciente, referente a la evaluación de los riesgos y la planificación de las actividades preventivas (cuando una parte haya sido realizada por un servicio externo, se solicitará el correspondiente informe), atinente a la organización de la prevención (estructura y funciones; personal; trabajadores y/o componentes del servicio de prevención, con indicación de su cualificación, dedicación, medios de que disponen y, en su caso, reparto entre los diversos centros de trabajo; en fin, complemento de entidades ajenas especializadas), acuerdos del comité de seguridad y salud y, por no seguir, informes de auditorías anteriores. Por consiguiente, los registros documentales son esenciales en este momento previo, sin perjuicio de reconocer cómo su importancia también alcanzará, en determinados aspectos, a la etapa posterior de ejecución<sup>32</sup>.

2.- Selección del auditor o equipo auditor: Teniendo en cuenta el tamaño, sector y riesgos de la empresa, la entidad auditora deberá elegir a la persona o personas que van a desarrollar la auditoría atendiendo a la conveniencia o, en su caso, necesidad de que tengan experiencia en el análisis de la problemática de seguridad y salud laboral correspondiente al tipo de actividad de aquélla y/o de que cubran todas o varias de las especialidades señaladas en el art. 34.c) RSP. También es importante asegurarse de que no existen conflictos de intereses que comprometan la independencia y objetividad del proceso, acatando, al tiempo, la exigencia reglamentaria del art. 32.2 RSP<sup>33</sup>.

---

<sup>30</sup> INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2.ª ed., 2002.

<sup>31</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>32</sup> NTP 591 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.): *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (III): registros documentales*, INSHT, 2003.

<sup>33</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

3.- Análisis de la documentación recibida: Es conveniente que el auditor seleccione y estudie la reglamentación (general y específica) aplicable al sector y tipo de empresa en cuestión, sin perjuicio de que el posterior análisis de la documentación recibida ponga de manifiesto la necesidad de ampliar dicho examen. Tiene que estar en condiciones de valorar si las actividades preventivas realizadas o planificadas son las legalmente exigibles, la diversidad de la normativa hace que la tarea de identificación resulte sumamente difícil; además, las disposiciones legales precisan de una interpretación técnica y aluden a Guías o normas (del INSHT, del Ministerio de Sanidad, UNE...) que, pese a no ser vinculantes, aquél debe conocer. Por ello, es imprescindible que “disponga de una síntesis estructurada de las principales obligaciones preventivas del empresario que le permita desempeñar su labor con una mínima agilidad de forma que sepa, en cada situación, qué mirar y qué preguntar sin tener que consultar sistemáticamente la *bibliografía normativa*”<sup>34</sup>. Toda síntesis de tal tipo debe basarse por fuerza en una clasificación de los deberes empresariales. Partiendo del conocimiento del sector y de la normativa aplicable, el auditor debe analizar la documentación recibida para efectuar una revisión preliminar de lo relativo a la evaluación de los riesgos, el tipo de planificación de las medidas y actividades preventivas (teniendo en cuenta los resultados de aquella) y la organización de la prevención, tomando en consideración la necesidad de adecuación entre los recursos disponibles y los necesarios para realizar lo planificado. Efectuada la revisión, el auditor ya debería disponer de una visión general sobre los requisitos concretos legalmente exigibles y su grado de cumplimiento, y puede comenzar a preparar el programa de la auditoría, siendo conveniente elaborar un recordatorio que incluya la información complementaria a solicitar y las actividades de verificación y control a desarrollar en la empresa durante la fase de ejecución.

4.- Preparación del programa de auditoría: Es adecuado elaborar y remitir a la empresa una propuesta de programa para su presentación y discusión en la reunión inicial que abrirá la auditoría. Este plan debe confeccionarse antes de los trabajos *in situ*, de manera que se conozca desde el principio cómo, dónde y cuándo deben realizarse las diferentes diligencias<sup>35</sup>, en consecuencia, debería contemplar antecedentes, objetivos y alcance de la evaluación externa, equipo auditor, criterios de valoración de las “no conformidades”, metodología y

---

<sup>34</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>35</sup> OBISPO TRIANA, C.: “La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo”, *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007, pág. 30.

agenda de trabajo<sup>36</sup>. En todo caso, su diseño debe ser flexible para poder introducir cambios en función de la información recogida en el proceso ulterior<sup>37</sup>. Para la determinación del calendario es útil la elaboración de un cronograma que facilite la programación<sup>38</sup> siendo también esencial una previsión *ex ante* de los documentos y herramientas de trabajo de que se dispondrá; a saber, formularios para recoger los resultados o comunicar las conclusiones, cuestionarios de chequeo, registros...<sup>39</sup>.

## **B) Ejecución de la auditoría propiamente dicha**

“La fase de auditoría propiamente dicha es aquella en la que el auditor comprobará que la documentación aportada es coherente con la realidad de la empresa. Esto requerirá la colaboración de los miembros del servicio de prevención, así como de todas aquellas instancias” que puedan estar implicadas en la materia<sup>40</sup>.

El INSHT marca las pautas concretas a seguir para la realización de la auditoría: “en primer lugar, el equipo auditor se reunirá inicialmente con el empresario y, en su caso, con el responsable del servicio de prevención. En esta reunión se comentará el programa de trabajo, delimitando objetivos y alcance de la auditoría. Tras esta reunión el equipo auditor debe proceder a comprobar que la evaluación de riesgos abarca todas las áreas, actividades y puestos de trabajo de la empresa, constatando que no han dejado de evaluarse partes significativas de la misma. Durante esta visita conviene aclarar dudas, recoger información que aporten los trabajadores y tomar notas de todo aquello que pueda ser significativo para la evaluación sistemática del cumplimiento de los requisitos legales exigibles, en la que se procederá a la búsqueda de ‘evidencias objetivas’ con el fin de detectar si se ha producido una ‘no conformidad’. Finalmente, en una reunión mantenida con el empresario y/o sus representantes, el equipo auditor debe justificar y calificar las ‘no conformidades’ que hubiera podido detectar, haciendo una descripción de la situación que le parece inadecuada, mostrando las correspondientes evidencias”.

---

<sup>36</sup> COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana, pág. 3.

<sup>37</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup> : *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, pág. 189.

<sup>38</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

<sup>39</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, págs. 328-329.

<sup>40</sup> CEBALLOS AMANDI, J.A.: “La prevención de los riesgos laborales. Las auditorías de prevención”, *Anales de mecánica y electricidad*, Vol. 78, Fasc. 1, 2001, pág. 31.

Así pues, una vez preparada la auditoría puede procederse a su ejecución, para lo cual deben de seguirse varias etapas también avaladas por el INSHT<sup>41</sup>:

1.- Reunión inicial: El objetivo principal es exponer el programa de auditoría, aclarando cuantos aspectos de su desarrollo sean precisos para la buena marcha de la misma y afrontando posibles objeciones planteadas por el auditado<sup>42</sup>; así pues se podrá proceder a aprobar el plan a seguir y a la definición conjunta y definitiva de la metodología y de la agenda. Además, y sin perjuicio de acciones más detalladas en momentos posteriores del proceso o en reuniones posteriores, el INSHT considera oportuno acometer un tratamiento general de ciertos temas con el fin de tener una idea global de las cuestiones básicas que condicionan el desarrollo de la prevención en la empresa. Asimismo, los encuentros primeros pueden aprovecharse para solventar cuantos interrogantes se hayan presentado al auditor en la fase de preparación, al analizar la documentación recibida. En fin, son sede idónea para analizar la “siniestralidad reciente”<sup>43</sup>. También son objetivos de esta reunión inicial, la presentación del equipo auditor a la dirección, la revisión de los objetivos y el alcance de la auditoría, la presentación de un resumen de los métodos y procedimientos a utilizar, la fijación de los lazos de comunicación oficiales entre el equipo auditor y el auditado, la confirmación de que están disponibles los medios e instalaciones precisos y las personas a entrevistar, el establecimiento de una fecha para la reunión final y otras intermedias (lo que permite fijar calendarios y planificar de modo más eficaz el proceso), la clarificación de las cuestiones confusas del plan de auditoría y su aprobación<sup>44</sup>.

2.- Análisis de la evaluación de riesgos y visita general a los centros e instalaciones de la empresa: En la medida en que la evaluación de riesgos es la base que sustenta todo el edificio preventivo, el INSHT entiende que es menester comenzar con su análisis, comprobando que abarca los distintos ámbitos, actividades y puestos de trabajo y que no se ha incurrido en omisiones, lo cual implica que también habrán de considerarse las áreas externas a las instalaciones, las etapas en torno a las cuales se desarrolla el proceso productivo o la

---

<sup>41</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>42</sup> SERFOREM: *Auditorías de prevención de riesgos laborales*, Serforem, 2001, pág. 102.

<sup>43</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>44</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup> : *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 203-204.

prestación de servicios (con indicación de los puestos correspondientes), otras operaciones de carácter “horizontal” o transversal (conductores, limpieza, mantenimiento...) y trabajos no regulares pero previsibles (actuaciones frente a pequeñas obras, averías... que impliquen riesgo) u otras actuaciones peligrosas para cuya realización se requiera autorización expresa<sup>45</sup>. Hará falta una verificación compleja, que se puede entender como la comprobación de la evaluación que requiera de mediciones, análisis, pruebas, ensayos o reconocimientos a la salud, en cuyo caso será menester recurrir a profesionales cualificados y contar con los equipos y medios precisos.

También en este momento ha de procederse a la visita a los centros e instalaciones de la empresa, que servirá para aclarar dudas concretas que se hayan presentado antes y todavía no se hayan resuelto o que surjan de la propia observación, recabando a tal fin las explicaciones pertinentes (también a los integrantes de la plantilla).

3.- Búsqueda y recogida de evidencias: A partir de la documentación disponible, de las informaciones recogidas y de las observaciones realizadas se deben de analizar metódicamente el grado de cumplimiento de los requisitos legalmente exigibles.

La auditora procede a este examen en colaboración con el auditado a fin de evaluar o detectar desviaciones o no conformidades para lo cual precisa recoger evidencias objetivas de cada una de ellas y evaluar los efectos y los resultados obtenidos y plantear las causas de aquellas “anomalías”, para lo cual podrá solicitar cuantos datos adicionales estime pertinentes, mantener nuevas conversaciones y volver a visitar determinados puestos o instalaciones, pues se trata, en definitiva, de recabar aquellas evidencias que permitan comprobar si el sistema tiene articulados los mecanismos suficientes como para atender a todas las obligaciones y situaciones de riesgo posibles, eliminándolos o reduciéndolos<sup>46</sup>. Parece claro que las no conformidades referidas a incumplimientos puntuales son fácilmente evaluables; más difícil es hacerlo, de modo objetivo, respecto a las relativas a requisitos del sistema mismo o estructural<sup>47</sup>.

---

<sup>45</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>46</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup> : *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiris), 2006, págs. 203-204.

<sup>47</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, págs. 143-145.



4.- Documentación: Auditadas todas las actividades, el equipo revisa los resultados obtenidos para proceder a su documentación; las meras desviaciones dan lugar a observaciones que, de no ser salvadas, pueden transformarse en el futuro en auténticas no conformidades, representando, por tanto, incumplimientos de los requisitos estándar.

5.- Reunión final: En una reunión final los resultados podrán ser presentados a la dirección de la empresa. Existe “unanimitad metodológica” en cuanto a la exigencia de este encuentro entre auditor y auditado para fijar las conclusiones, siquiera preliminares<sup>48</sup>. Así pues, aun cuando durante el proceso, a medida que se identifiquen defectos, conviene ir informando al empresario para que éste pueda afrontar, si lo estima pertinente, la adopción de las medidas correctoras oportunas, es preciso mantener una última entrevista con aquél y/o sus representantes en la que, a modo de colofón y de forma sistemática, el auditor presente, justifique y califique las “no conformidades” (y la contraparte pueda manifestar sus opiniones al respecto), describiendo la situación o circunstancia que considera “inadecuada” (con indicación, cuando sea necesario, de cómo ha llegado al conocimiento de la misma), exponiendo las razones legales que justifican la consideración y, en el caso de incumplimientos de carácter grave, el criterio utilizado para efectuar semejante calificación<sup>49</sup>.

### **C) El informe de la auditoría y sus consecuencias**

Los resultados de la auditoría han de plasmarse en un informe que deberá reflejar fielmente la realidad verificada en la empresa, quedando prohibida toda alternación o falseamiento del mismo (art. 31.3 RSP). Este informe de auditoría no es otra cosa que el documento emitido por el equipo auditor en el cual son reflejados los objetivos y el alcance de la auditoría, la metodología y los criterios de valoración seguidos y los resultados alcanzados<sup>50</sup>, por lo que, esencialmente “tiene que tratar de lo que se ha realizado” y de cuanto de ello cabe deducir<sup>51</sup>.

---

<sup>48</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 338.

<sup>49</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

<sup>50</sup> COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana, pág. 6.

<sup>51</sup> INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

Este documento puede presentarse en la reunión final o posteriormente y respecto a su contenido existe una exigencia legal específica, recogida en el art. 31.1 RSP, que actúa como contenido mínimo ineludible:

- a) Identificación de la persona o entidad auditora, del equipo auditor y de la empresa auditada.
- b) Objeto y alcance de la auditoría.
- c) fecha del informe.
- d) Documentación usada e información recibida de los representantes del personal, que se incorporará al documento.
- e) Descripción de la metodología e identificación de las normas técnicas empleadas.
- f) Descripción de los elementos auditados y resultados respecto a cada uno.
- g) Conclusiones sobre la eficacia del sistema y sobre el cumplimiento empresarial de sus deberes.
- h) Firma del responsable de la persona o entidad auditora.

El INSHT indica la necesidad de ordenar de forma sistemática y explícita las “no conformidades” indicándose, para cada una, las razones legales por las que se consideran como tales y la calificación de su gravedad, adjuntándose, cuando fuera menester, las evidencias que sustentan la opinión del auditor. Aunque el art. 31 RSP no exige incluir en este informe las medidas de mejora pertinentes<sup>52</sup>, sí conviene presentar recomendaciones, pues, aunque no son obligatorias, sí constituyen oportunidades de mejora<sup>53</sup>.

También es parte esencial junto al citado informe, la formalización documental del proceso siendo su cumplimiento una obligación legal ya que en virtud del art. 30 RSP, antes citado, la auditoría debe ser documentada, incluyendo la totalidad de los documentos preparados o recibidos por el auditor. Una lista no exhaustiva de documentos a archivar

---

<sup>52</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 330.

<sup>53</sup> CAEB: *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008, pág. 23.

podría ser la siguiente<sup>54</sup>: contrato de auditoría; cartas entre auditor y auditado; listados de personal, centros de trabajo, empresas contratistas de la auditada, equipos de trabajo tipo; plan de auditoría; listas de verificación; formularios de entrevistas; formularios de conclusiones; fotocopia de registros auditados del sistema de prevención; fotocopia de manual de prevención, procedimientos de gestión, evaluación de riesgos, plan de prevención, memoria, política preventiva, plan de evacuación y emergencia, instrucciones operativas, acreditaciones de los técnicos de prevención, etc.; informe final de auditoría y sus posibles modificaciones; acta de la reunión final aprobando el informe final o informe de auditoría firmado por el representante legal; en fin, cualquier documentación generada a raíz de la auditoría.

En cualquier caso, el informe de auditoría tiene que ser remitido a la empresa auditada y debe mantenerse a disposición de la Autoridad Laboral competente (*ex art.31.1 RSP*) y de los representantes de los trabajadores, quienes, además, ostentan un derecho de información pasiva sobre aquella recepción<sup>55</sup> pese a no serles reconocida la condición de destinatarios del documento.

El RSP no establece nada respecto de cuál va a ser el procedimiento a seguir por el empresario en caso de no estar de acuerdo con los resultados reflejados en el informe. Sí señala, en cambio, que recibido el documento, el empresario ha de adoptar las medidas necesarias para subsanar las deficiencias apuntadas y que supongan incumplimientos a la normativa preventiva (art. 31.4 RSP), para lo cual procederá a instaurar un plan de correcciones, contando con los representantes del personal<sup>56</sup>. Esta actuación es necesaria, pues la no conformidad no son motivo de sanción por su mera constancia en el informe, pero una inspección posterior que constate la presencia de infracciones sí traerá aparejada una exigencia de responsabilidad<sup>57</sup>.

Así pues, el efecto que trae aparejado el informe es que la empresa debe afrontar de inmediato una actividad calificable como preventiva, de subsanación de las inobservancias

---

<sup>54</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup> : *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 193-194 y 245.

<sup>55</sup> OSALAN: *Manual para la auditoría reglamentaria de prevención de riesgos laborales*, Osalan, 2008, págs. 39-40.

<sup>56</sup> COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana, pág. 15.

<sup>57</sup> COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana, pág. 16 o MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 228.

que aparezcan reflejadas como resultados en el documento<sup>58</sup> pudiendo incluso, “concretarse, de mutuo acuerdo entre el empresario y el equipo auditor, la realización de una nueva auditoría para verificar las acciones de mejora realizadas”<sup>59</sup>.

## **2.4.- Auditorías reglamentarias con singularidades**

La legislación contempla un régimen jurídico particular para los casos en los que el empresario haya optado por combinar recursos internos y externos que son las denominadas auditorías de sistema de prevención mixtos. También existen peculiaridades en la regulación establecida para el ámbito público.

### **2.4.1.- La auditoría de los sistemas de prevención mixtos**

La auditoría del sistema de prevención de las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos tendrá como objeto las actividades preventivas desarrolladas por el empresario con recursos propios y su integración en el sistema general de gestión de la empresa, teniendo en cuenta la incidencia en dicho sistema de su forma mixta de organización, así como el modo en que están coordinados los recursos propios y ajenos en el marco del plan de prevención de riesgos laborales (art. 31 *bis* 1 RSP). Cuando concorra tal hipótesis, el contenido, la metodología y el informe deberán adaptarse convenientemente al objeto indicado en las páginas precedentes (art. 31 *bis* 2 RSP).

El auditor debe conocer el contenido del concierto escrito suscrito con la entidad preventiva externa, para tener constancia de los límites, definir el alcance de la auditoría y conocer los resultados de las labores exteriorizadas en cuanto afecten a las restantes acciones preventivas sujetas a su control<sup>60</sup>. En todo caso, la auditoría debe circunscribirse a lo asumido por el empresario y, respecto a lo externalizado, sólo debe abarcar la evaluación de lo adecuado de la decisión de poner en manos ajenas ciertas labores preventivas<sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid, AENOR, 2002, pág. 227.

<sup>59</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

<sup>60</sup> INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2.ª ed., 2002.

<sup>61</sup> DE SALAS NESTARES, C.: “Desarrollo práctico de las auditorías de sistemas de prevención de riesgos laborales”, *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, T. I, 2004.

#### **2.4.2.- Sistemas de control en la Administración Pública**

Tanto la LPRL, en su art. 3, como sus normas de desarrollo, son de aplicación también en el marco de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en su caso, se contengan en la propia LPRL o sus reglamentos. Esta alusión a posibles singularidades consagra una remisión a un régimen jurídico particular que, sin embargo, no será uniforme, pues, de un lado, podrá resultar diferente entre las distintas CC.AA. y entre éstas y la Administración General del Estado (AGE) y, de otro, habrá divergencias en cuanto hace a determinadas actividades públicas, tal y como ocurre, por ejemplo, con la Policía Nacional, las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil, para quienes el propio art. 3 LPRL prevé la elaboración de una normativa singular.

La disposición adicional cuarta RSP excluye a las Administraciones Públicas de la aplicación de las obligaciones al respecto fijadas en el Capítulo V RSP, señalando que será la regulación singular llamada a adaptar la normativa preventiva a este ámbito la encargada de “establecer los adecuados instrumentos de control al efecto”. Así pues, la no inclusión, en este punto, de las Administraciones en el régimen jurídico aplicable al ámbito privado no impide que una disposición diferente al RSP establezca un mecanismo análogo<sup>62</sup>.

En la AGE rige el RD 67/ 2010, en cuya virtud, salvo cuando atañe al Consejo de Seguridad Nuclear, realizara las auditorías, en los doce meses siguientes a la planificación preventiva y con la periodicidad prevista en el RSP, el INSHT, auxiliado por la Dirección General de Organización Administrativa y Procedimientos del Ministerio de la Presidencia, de las Inspecciones de Servicios de cada departamento u organismo y, en instituciones sanitarias, de la Inspección Sanitaria. Su metodología y objetivos coinciden con los fijados en el RSP, sin embargo, se exige entregar copia del informe a los representantes del personal en el comité de seguridad y salud. También hace alusión, en su art. 10 RD, a la regulación específica establecida para la Guardia Civil, Policía Nacional y Fuerzas Armadas.

En el ámbito del Ejército, el RD 1755/2007 prevé auditorías de carácter técnico (a realizar por personal propio o externo, a falta de especificación) para controlar el cumplimiento de la legislación preventiva. La Policía Nacional se encuentra sujeta a lo

---

<sup>62</sup> CARDENAL CARRO, M.: “La normativa elaborada por las Administraciones Públicas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”, *Aranzadi Social*, T. V, 1999.

dispuesto en el art. 19 RD 2/2006, en cuya virtud se realizará cada cinco años la auditoría del sistema de prevención de riesgos establecido, tomando como referente los arts. 30 y ss. RSP. La Guardia Civil, en fin, no contempla un mecanismo análogo a la auditoría para medir la eficacia del sistema preventivo, sino que el control se desarrolla a partir de dos instrumentos contemplados en el art. 15 RD 179/2005: de un lado, corresponde a cada órgano de prevención la inspección interna de la actividad de los de él dependientes y de las medidas preventivas adoptadas, y de otro, el control externo de las actividades de los órganos preventivos se encomienda a la Inspección de Personal.

En fin, por cuanto hace a las CC.AA., es menester señalar que cuentan con un amplio margen de libertad (pues la regulación contemplada en la LPRL y el RSP sobre auditorías no constituye legislación básica, por lo que es susceptible de alteración a nivel autonómico); sin embargo, por regla general las normas autonómicas no muestran demasiado interés en la materia<sup>63</sup>.

### **3.- AUDITORES Y ENTIDADES AUDITORAS**

El RSP fija los requisitos de las personas o entidades especializadas para poder llevar a cabo las actividades de evaluación externa, a resultas de lo cual se les reclama poseer un conocimiento “suficiente” de las materias y aspectos técnicos objeto de la misma y contar con medios “adecuados” para afrontarlas. La Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, concreta las condiciones que han de reunir tales personas o entidades para el adecuado cumplimiento de sus funciones, buscando el equilibrio entre garantías y medios mínimos a través de una regulación detallada, orientada a que la solicitud de autorización incorpore datos bastantes para permitir a la autoridad laboral contar con suficientes elementos de juicio a la hora de dictar su resolución y contempla también lo relativo a la comprobación del mantenimiento de las circunstancias que justificaron su respuesta positiva.

En este ámbito ocupan un papel protagonista las CC.AA., pues el art. 149.1.7º CE, recoge la competencia exclusiva del Estado en la regulación de las relaciones laborales, sin perjuicio de su ejecución por las CC.AA. Por cuanto aquí importa, las competencias administrativas de gestión de la prevención de riesgos laborales y de control a través del ejercicio de la potestad administrativa corresponden a éstas. La cuestión resulta sumamente

---

<sup>63</sup> Por extenso, MARTÍNEZ BARROSO, Mª.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs. 99 y ss.

relevante y adquiere una especial dimensión ordenadora en cuanto al régimen del procedimiento de autorización y al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública<sup>64</sup>.

En concreto, a la Administración autonómica compete autorizar a personas y entidades para la realización de controles del sistema de prevención de riesgos de las empresas, acreditándolas, cualquiera que sea el ámbito de actuación de las mismas; el registro y publicidad de la autorización constitutiva y, por último, el desarrollo, según sus propias normas organizativas y procedimentales, de las disposiciones aplicables al régimen de auditorías del sistema de prevención de riesgos de las empresas.

### **3.1.- Requisitos exigibles a los profesionales de la auditoría**

Las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención deberán tener capacidad para poder realizar las tareas que constituyen los objetivos de aquella, ya señalados. Para asegurarse de que ello es así, el RSP impone una serie de requisitos de obligada observancia.

#### **3.1.1.- Medios humanos**

La norma admite que puedan ser auditores tanto las personas físicas como las jurídicas, flexibilidad que conduce, en este caso, a la no exigencia de una organización y de una composición multidisciplinaria, frente a lo que ocurre para poder actuar como servicios de prevención. El diseño legal permite que un solo auditor realice la auditoría en su integridad, abarcando todas y cada una de las especialidades preventivas, lo que choca con la filosofía general seguida por el RSP, en el cual se establecen cuatro disciplinas bien diferenciadas, exigiendo para cada una de ellas personal formado<sup>65</sup>.

#### **A) Auditor persona física**

Las dos condiciones básicas que debe reunir el auditor son, según consta, la de poseer un conocimiento suficiente de las materias y aspectos técnicos objeto de la auditoría y disponer de los medios adecuados para llevarla a cabo (art. 32.1 y 3 RSP); sin embargo, el

---

<sup>64</sup> Por extenso, DURÉNDEZ SÁEZ, I.: *El procedimiento administrativo sancionador del orden social*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters, 2009), pág. 87 y ss.

<sup>65</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, págs. 52 y ss.

RSP omite cualquier referencia al nivel de formación exigible a los auditores. El art. 8.2 de la mentada Orden TIN/2054/2010 exige, con carácter inexcusable, que el auditor sea un experto de nivel superior en cualquiera de las cuatro especialidades o disciplinas preventivas consideradas en el art. 34 RSP, además de disponer de una “formación” o “experiencia probada” en gestión y realización de evaluaciones externas y en técnicas auditoras, previsión esta última sumamente inconcreta.

Frente a la imprecisión de los requerimientos de capacitación para la realización de la auditoría del art. 30.7 LPRL, lo cierto es que, cuando se trata de las adaptadas a las reglas experimentales de las Normas UNE (no obligatorias *ex lege*), éstas recogen un buen número de pautas. Por cuanto hace a la capacidad técnica de los auditores, la Norma UNE Ex 81903 establece los requisitos siguientes:

1.- Formación académica.- Titulación universitaria y capacidad de expresar con claridad y facilidad conceptos o ideas, oralmente y por escrito.

2.- Formación específica y precisa para garantizar su competencia en las áreas de conocimiento requeridas para efectuar y gestionar auditorías.- Especialmente en conocimiento y comprensión de las normas con arreglo a las cuales se van a realizar los controles de un sistema de gestión de prevención de riesgos laborales; técnicas de evaluación de pruebas, de entrevistas, de apreciaciones y de informes, de planificación, organización, comunicación y conducción; conocimientos correspondientes a las exigencias legales o reglamentarias, o cualesquiera otros documentos relativos a la prevención de riesgos laborales; conocimientos en materia de identificación, evaluación y control de los riesgos derivados de la seguridad, la higiene y la ergonomía; conocimiento en la elaboración de planes de formación. A este respecto, se exige una formación mínima de 350 horas, aproximadamente equivalentes al nivel de formación intermedio del RSP, de acuerdo con el programa que figura como Anexo C de la norma, con independencia del bagaje profesional de cada auditor.

3.- Experiencia.- Cuatro años de práctica adecuada, con plena dedicación (sin incluir la formación), dos de ellos desempeñando actividades relacionadas con la prevención de riesgos laborales, y experiencia en procesos completos de auditoría (UNE 81901 Ex); al menos participación en cuatro, con una dedicación total mínima de 30 días en el examen de la documentación, las actividades de auditoría y el informe de la misma.



4.- Aptitud para la gestión.- Los auditores deben mantenerla en todo momento, asegurando su puesta al día en normas y requisitos de los sistemas de gestión preventiva, métodos y procedimientos de auditorías, disposiciones legales y reglamentarias y conocimientos científicos y tecnológicos relativos a la prevención de riesgos laborales; además deben someterse a un examen de sus actuaciones por el Organismo Nacional de Registro al menos cada tres años.

Aunque la norma no reclama estas cuatro condiciones para actuar como auditor, nada impide a la empresa cliente imponer, sin perjuicio de la necesaria concurrencia de cuanto el RSP y su Orden de desarrollo exigen, este nivel de formación y acreditación para la realización de auditorías reglamentarias e incluso cualidades y aptitudes personales con requerimientos que pudieran exceder con mucho los mínimos legales: madurez, carácter abierto, tenacidad, dinamismo, simpatía e incluso buena presencia.

La conclusión a la que conducen las consideraciones anteriores es la de que no existe precisión alguna fiable sobre la formación y la experiencia que exigen tanto la Orden de 2010 como el RSP para autorizar la actuación como auditor. Al tratarse de una cuestión no regulada, quedará al criterio de los organismos autonómicos que conceden las autorizaciones, situación ante la cual sería deseable la especificación normativa de lo que debiera entenderse como “contenido mínimo de un programa de formación de auditoría de sistemas de prevención”<sup>66</sup>.

### **B) Auditor persona jurídica: las entidades auditoras**

En el caso de las entidades especializadas, deberán contar con, al menos, un técnico que cumpla las condiciones antes citadas y, además, con expertos de nivel superior, propios o, en su caso, concertados, en todas las demás disciplinas preventivas con el fin de poder efectuar las verificaciones de la evaluación de riesgos que pudieran ser necesarias.

### **C) Profesionales subcontratados**

El art. 32.3 RSP habilita la posibilidad de subcontratar a otros profesionales que cuenten con los conocimientos, medios e instalaciones precisos para afrontar la realización de verificaciones complejas destinadas a contrastar los resultados, no siendo obligatorio en este

---

<sup>66</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup> : *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, pág. 132.

caso que las personas o entidades especializadas dispongan de personal o de recursos materiales para efectuar dichas operaciones. La posibilidad de subcontratar a otros profesionales es más flexible que la prevista en el art. 19 RSP en relación con las entidades especializadas, para actuar como servicio de prevención.

Los “Criterios de aplicación en la autorización de personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditorías del sistema de prevención”, elaborados por el Comité Técnico Mixto MTAS/CCAA (producto de un acuerdo que contó con informe favorable de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo emitido en reunión de 22 de junio de 1997, dando lugar a pautas comunes que permiten, al menos en teoría, enjuiciar de manera similar las solicitudes), incorporan una interpretación “creativa y plenamente innovadora”<sup>67</sup> sobre los expertos no propios o concertados, estableciendo que es necesario un concierto documentado entre la entidad solicitante y el técnico o entidad correspondiente “en el que constará el compromiso de colaboración cuando sea necesario”, así como el compromiso escrito del técnico o entidad de no intervenir en ninguna empresa a auditar con la que mantenga vinculaciones comerciales.

### **3.1.2.- Medios materiales**

Los recursos materiales (locales, instalaciones, aparatos y equipos mínimos) reclamados serán los “suficientes” y “adecuados” para realizar la función auditora comprometida. Así pues, no es preciso ningún medio material específico exigible con carácter estructural para realizar la auditoría que con carácter genérico impone el art. 30.7 LPRL; en consecuencia, “los medios de que se puede dotar el auditor son un instrumento de competitividad de su propia actividad profesional pero no una exigencia orgánica”, por lo cual no cabe aplicar el mismo rigor a quien audite el sistema de prevención de una gran empresa en un sector de elevada siniestralidad que a quien lo haga en una pequeña constructora o a quien tenga como objetivo económico de su actividad la auditoría de supermercados<sup>68</sup>.

Los Criterios del Comité Técnico Mixto antes citados aceptan que los medios materiales de que hayan de disponer los auditores para realizar su trabajo no sean propios, pudiendo alquilar o concertar su uso, pero en ningún caso esto podrá realizarse con un

---

<sup>67</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 249.

<sup>68</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 245.

servicio de prevención ajeno, por incompatibilidad manifiesta, ni en una entidad que mantenga vinculaciones comerciales con la empresa auditada.

### **3.2.- La independencia como condición para garantizar la objetividad de la labor auditora**

Uno de los aspectos caracterizadores de la auditoría reglamentaria es la “independencia” del auditor o empresa auditora en relación con la empresa auditada, que permite al auditor actuar con autonomía respecto a su juicio profesional, para lo cual debe encontrarse libre de cualquier predisposición que limite su imparcialidad en la consideración objetiva de los hechos, así como en la formulación de sus conclusiones, debiendo permanecer firme en éstas incluso cuando reciba presión para ejercer sobre ellas modificaciones no fundadas en pruebas tangibles. Por su parte, la objetividad implica el mantenimiento de una actitud imparcial en todas las funciones a realizar, para lo cual no cabe permitir ningún tipo de influencia o prejuicio<sup>69</sup>. Junto a estas exigencias, la integridad que debe acompañar a todo proceso auditor exige una rectitud intachable en el ejercicio profesional que enlaza con la honestidad y sinceridad necesarias en la realización del trabajo y emisión del informe.

Para garantizar la debida neutralidad de las entidades auditoras, art. 32.2 RSP establece que “las personas físicas o jurídicas que realicen la auditoría del sistema de prevención de una empresa no podrán mantener con la misma vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como auditoras, que puedan afectar a su independencia o influir en el resultado de sus actividades”<sup>70</sup>. Añade la norma que, “del mismo modo, tales personas no podrán realizar para la misma o distinta empresa actividades de coordinación de actividades preventivas, ni actividades en calidad de entidad especializada para actuar como servicio de prevención, ni mantener con estas últimas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, con excepción de las siguientes: a) El concierto de la persona o entidad auditora con uno o más servicios de prevención ajenos para la realización de actividades preventivas en su propia empresa. b) El

---

<sup>69</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.<sup>a</sup>: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, págs. 121-122.

<sup>70</sup> Obviamente, no se trata de un requisito material exigible únicamente en el trámite de instrucción de la solicitud, “sino que será una situación de conflicto de intereses que la norma entiende como inaceptable en la realización de auditorías concretas”; por tanto, la exigencia estructural y constitutiva para el solicitante es que debe tomar esa obligación restrictiva como un compromiso (de cuya adopción la solicitud es prueba suficiente) y sufrir las consecuencias en caso de incumplimiento, MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 265.

contrato para realizar la auditoría del sistema de prevención de un empresario dedicado a la actividad de servicio de prevención ajeno”.

Aparte de estas incompatibilidades, existen otras referentes a la auditoría de cuentas que, por analogía, merece la pena atender. Así, cabe entender que falta independencia cuando existan vínculos con cargos directivos, administrativos o empleados; vínculos con accionistas y socios con participación superior al 0,5% del capital nominal de la sociedad o vínculos de consanguinidad o afinidad con empresarios, cargos o administradores<sup>71</sup>.

#### **4.- AUTORIZACIÓN PARA ACTUAR COMO AUDITOR O ENTIDAD AUDITORA**

El RSP ha impuesto un régimen de autorización administrativa (única y válida para todo el territorio español), ya que LPRL en su art. 31.5, no fundamentó expresamente la exigencia de aprobación administrativa para poder actuar como auditor, como tampoco lo hizo para las entidades formativas.

##### **4.1.- Solicitud y tramitación de la autorización**

De conformidad con la regulación reglamentariamente establecida, las personas o entidades especializadas que pretendan ser autorizadas para desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas deben formular solicitud ante la autoridad laboral competente del lugar (Comunidad o Ciudad Autónoma, *ex* art. 24 RSP) donde radiquen sus instalaciones principales; en caso de duda sobre dicho lugar se estará a lo dispuesto en el art. 9 de la Orden de 2010, según el cual se entenderá como principal aquella que cuente con mayor número de trabajadores dedicados a actividades preventivas, excluyendo de dicho cómputo a quienes se dediquen a tareas meramente administrativas.

En virtud del art. 33.1 RSP, en la solicitud de autorización se deben hacer constar las previsiones que señalan los párrafos a), c), d), e) y g) del art. 23 RSP, que regula la acreditación de los servicios de prevención externos. Esto es, una disposición diseñada para su operatividad en el proceso de acreditación de servicios ajenos resulta también aplicable, por remisión, a las entidades auditoras, pese al difícil encaje que algunos de los mandatos plantean en el marco funcional de éstas.

---

<sup>71</sup> NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M.ª: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.ª ed., Madrid (Ecoiuris), 2006, pág. 136.

Tales exigencias normativas del RSP son desarrolladas por la Orden de 2010 en los siguientes términos:

a) Indicación del “ámbito territorial” en el que pretende desarrollar su actividad y, en caso de extenderse aquél más allá del lugar donde se solicita la autorización, el de aquellas CC.AA. o provincias afectadas.

b) En relación con las “previsiones de dotación de personal” debe especificarse de forma diferenciada el número de personas con capacidad para desarrollar las funciones de nivel superior en sus distintas especialidades; el competente, en su caso, para desarrollar las funciones de los niveles básico e intermedio, así como del personal, coincidente o no, con los anteriormente señalados, con formación o experiencia en gestión y realización de auditorías y en técnicas auditoras. A tales efectos deberá adjuntarse un currículum profesional y las horas de dedicación de cada uno.

c) En relación con las “instalaciones” y los “medios instrumentales” se deberá incluir una descripción de los locales e instalaciones, especificando ubicación, medios instrumentales, aparatos y equipos.

d) En el caso de que pretenda concertar --o subcontratar--, total o parcialmente, con profesionales las “verificaciones complejas” de la evaluación de riesgos, se debe especificar qué concretas tareas van a ser objeto de exteriorización, así como los datos relativos a la identificación de los profesionales con el detalle de su capacidad, medios e instalaciones para efectuar tales funciones.

e) Compromiso de no concertar su actividad con empresas con las que tuvieran vinculaciones comerciales, financieras o de otro tipo distintas de la propia como auditora, que puedan afectar a su independencia o influir en el resultado de la actividad.

f) Por último, compromiso de no mantener vinculaciones comerciales, financieras o de otro tipo con ninguna entidad especializada para actuar como servicio de prevención, salvo en los casos excepcionales tasados en el art. 32.2 RSP, *supra* mencionados.

Por cuanto hace al trámite de instrucción, lo verdaderamente relevante es determinar qué elementos jurídico-materiales de la solicitud y que requisitos legales debe verificar la Autoridad laboral para otorgar la autorización; a saber: identificación del solicitante y su existencia efectiva como interesado y como persona jurídica, en caso de serlo, y

determinación de la veracidad de los datos aportados en la petición relacionados con los medios materiales y personales a utilizar e incluso sobre la existencia de elementos objetivos que permitan dudar o inviten a precisar la declaración jurada de no incompatibilidad a que se refiere la Orden de 2010. Sin embargo, en cuanto a la determinación del requisito material del art. 33.1 RSP y la valoración de su “suficiencia”, no existe norma específica que pueda ilustrar con carácter general al instructor sobre su concurrencia<sup>72</sup>.

En cuanto al acto de trámite de petición de informes (normalmente de la Inspección de Trabajo), la fórmula utilizada por el art. 33 RSP “los que estime oportunos”, deja total libertad a la autoridad laboral para pedir los que considere convenientes, sin limitación alguna. Por cuanto hace a su eficacia, atendiendo al régimen administrativo común es preciso indicar que, en principio, no tendrán carácter vinculante, salvo que una disposición expresa preceptúe lo contrario, lo cual no es habitual. No obstante, dado que aquellos documentos contienen un juicio técnico y pericial, es evidente que alcanzarán un importante valor probatorio en el procedimiento, razón por la cual cuando el llamado a resolver decida apartarse del criterio reflejado en el informe deberá motivar su decisión<sup>73</sup>, con expresión de las razones que justifican su separación de la opinión ofrecida por el órgano inspector.

#### **4.2.- Resolución de la autoridad laboral**

La autoridad laboral, merced a lo preceptuado en los arts. 25 y 33 RSP, debe dictar resolución autorizando o denegando la solicitud formulada en el plazo de tres meses (el silencio es negativo, por lo que implica el rechazo de la petición), contados desde la entrada de ésta en el Registro del órgano administrativo competente. Es preciso tener presente que en la instrucción del procedimiento la autoridad laboral debe limitarse a verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos en el ordenamiento para la autorización; por tanto, si éstos se cumplen, habrá de otorgarse el visto bueno<sup>74</sup>.

Las personas o entidades autorizadas deberán hacer constar la resolución de autorización en cualquier acto publicitario que realicen referido a sus actividades como tales

---

<sup>72</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 287.

<sup>73</sup> GARCÍA RUBIO, M.<sup>a</sup> A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y jurisprudencia)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999, pág. 209.

<sup>74</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M.<sup>a</sup>R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, pág. 71.

(disp. adicional 1ª Orden TIN/2054/2010); también en los conciertos que, a efectos de auditoría, suscriban con eventuales clientes (por aplicación analógica de lo establecido en el art. 20 RSP para los servicios externos), sin olvidar, por su parte, que las autoridades laborales deberán informar, preferentemente por medios electrónicos, a sus homólogas de otras CC.AA. sobre tales autorizaciones para efectuar auditorías, especificando su ámbito de actuación, las denegaciones y cualquier otra incidencia que a su juicio deba ser conocida por las restantes autoridades laborales (disposición transitoria 4ª Orden TIN/2054/2010).

### **4.3.- Registro**

El art. 25.5 RSP “exige una inscripción registral” y tal registro se llevara a cabo en los órganos competentes de las CC.AA. que hayan recibido los correspondientes traspasos de servicios o, en su defecto, de la Administración General del Estado, en el caso de las ciudades con Estatuto de Autonomía (Ceuta y Melilla), debidamente intercomunicados entre sí para poder disponer de toda la información que contienen, recordando la exigencia de que el tratamiento automatizado de datos de salud o de otro tipo de datos personales se realice conforme a lo dispuesto por la LO 15/1999, de 13 de diciembre.

La competencia autonómica para crear estos registros ha introducido, en la mayoría de los casos, el carácter de “inscripción de oficio” de la acreditación<sup>75</sup>. En tales registros deben inscribirse tanto las entidades autorizadas como servicios de prevención, como las personas o entidades a las que se haya concedido autorización para auditar los sistemas preventivos.

La configuración de los Registros deberá permitir que, con independencia de la autoridad laboral competente que haya expedido la acreditación:

1.- Los ciudadanos puedan consultar las entidades especializadas acreditadas como entidades auditoras.

2.- Las entidades especializadas puedan cumplir sus obligaciones de comunicación de datos relativos al cumplimiento de los requisitos de funcionamiento con las autoridades laborales competentes.

3.- Las autoridades laborales y sanitarias, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el INSHT así como los órganos técnicos territoriales en materia de seguridad y salud

---

<sup>75</sup> MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002, pág. 305.

en el trabajo puedan tener acceso a toda la información disponible sobre las entidades especializadas acreditadas como entidades auditoras, al margen de la autoridad que haya expedido la acreditación.

Se establece la obligatoria remisión por los citados órganos competentes, a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, en el plazo de ocho días hábiles, de copia de todo asiento practicado en sus respectivos registros (art. 28.3 RSP). Además, *ex* art. 28.4 RSP, los datos que obren en los Registros de las autoridades competentes se deberán incorporar a una base de datos cuya gestión corresponderá a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

Las normas autonómicas regulan con detalle las peculiaridades de tales procedimientos de registro, definiendo el ámbito de inscripciones que abarca, requisitos que en el mismo deben figurar y modo de acceder a la información que contiene. Prácticamente todas estas disposiciones destacan su finalidad declarada de servir como instrumento de conocimiento, ordenación y publicidad de las personas físicas y jurídicas dedicadas profesionalmente a la actividad de evaluación externa, con el fin de proporcionar datos exactos basados en extremos constatados, de los sujetos registrados en cada momento en los territorios autonómicos, facilitando, con ello, la gestión de la actividad preventiva.

#### **4.4.- Suspensión y extinción de la autorización**

Por aplicación de lo dispuesto en el art. 26 RSP en relación con el mantenimiento de las condiciones de autorización y la extinción, en su caso, de la autorización otorgada, quien haya obtenido ésta deberá mantener, en todo momento, los requisitos necesarios para el desarrollo de la labor auditora y, al objeto de garantizar el cumplimiento de tal obligación, habrá de comunicar a la autoridad laboral competente cualquier variación que afecte a dichos requisitos de funcionamiento; al tiempo, la autoridad laboral podrá verificar, de oficio o a instancia de parte, la persistencia de aquéllas y el cumplimiento de la normativa aplicable, comunicándolo a la autorizante y proponiendo, en su caso, medidas y plazos para la corrección de las desviaciones observadas. Así pues, no basta con que el solicitante reúna los requisitos para actuar como auditor en el momento de formular la petición y obtener la resolución favorable, sino que es preciso que no desaparezcan con posterioridad<sup>76</sup>.

---

<sup>76</sup> MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010, pág. 72.



Si como consecuencia de la verificación se comprobara alguna irregularidad que afectara sustancialmente a las condiciones de autorización o al desarrollo de la actividad, o si no se cumplieran las medidas y plazo para la corrección de las desviaciones observadas, se iniciará un expediente de suspensión de la autorización, haciéndose constar tal circunstancia en su inscripción registral y requiriendo los informes pertinentes a la Inspección Provincial de Trabajo y Seguridad Social y a los órganos técnicos territoriales.

En el expediente se harán constar los hechos comprobados, las irregularidades detectadas y las disposiciones normativas incumplidas, dando vista a la entidad afectada para que pueda formular las alegaciones que a su derecho convenga.

La resolución suspensiva de la autorización determinará las condiciones que debe reunir la persona o entidad para poder reiniciar sus actividades, así como el plazo para su cumplimiento. Contra la misma cabe la interposición de recurso ordinario en el plazo de un mes ante el órgano superior jerárquico correspondiente.

Por último, también mediante la oportuna resolución administrativa, la Autoridad laboral puede extinguir la autorización otorgada, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, comunicándolo a la persona o entidad afectada, así como al registro establecido en el art. 28 RSP. El procedimiento de extinción tendrá que ajustarse a lo dispuesto en el RD 1778/1994, de 5 de agosto, sobre normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones, cuya aplicabilidad supletoria recoge la disposición adicional 9ª RSP.

## **5.- AUDITORÍAS VOLUNTARIAS**

Con independencia de la exigencia legal, “es conveniente realizar auditorías de control que permitan comprobar la adecuación del sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales, pudiendo ser ejecutadas por personal interno de la propia empresa o por auditores especialistas externos”<sup>77</sup>.

En efecto, y en primer lugar, las empresas deberían revisar sus actividades de prevención o los componentes de su sistema preventivo periódicamente mediante auditorías

---

<sup>77</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

internas o de primera parte<sup>78</sup>, a realizar por “personal competente de la propia empresa con la capacidad y conocimientos necesarios en materia preventiva, que cuente siempre con el apoyo incondicional de la dirección”<sup>79</sup> y del que se pueda predicar independencia en el sentido de estar “libre de responsabilidades en la actividad que audita”<sup>80</sup>.

Se recomienda efectuar la auditoría interna al menos cada año y el responsable deberá seleccionar a la persona o equipo auditor que la llevará a cabo, reconociéndole sus competencias y facilitándole cuanta información y medios resulten necesarios para el ejercicio de su cometido<sup>81</sup>; es más, tal actuación es altamente recomendable como preparativo de las auditorías reglamentarias; el INSHT es claro al respecto cuando apunta que “en vistas a una mayor agilidad y eficacia, la empresa debiera desarrollar su sistema de gestión y revisarlo internamente antes de la realización de toda auditoría reglamentaria” y ofrece, de hecho, “una serie de cuestionarios para poder efectuar una primera autoevaluación de los diferentes elementos de la gestión preventiva” a fin de “facilitar con ello la adecuación y mejora del sistema preventivo existente”<sup>82</sup>.

Por cuanto hace a las auditorías externas, el art. 33 *bis* 1 RSP señala que cuantas empresas lo deseen pueden someter de forma voluntaria su sistema de prevención a una auditoría “para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora” (art. 33 *bis* 1 RSP). Así las cosas, esta actuación facultativa puede adoptar dos modalidades, (art. 33 *bis* 2 RSP): como opción abierta para cuantas entidades no tengan que asumirla por imposición legal o como disposición de cuantas, debiendo soportarla, prefieran una periodicidad más rigurosa o un alcance más amplio a lo establecido en la norma.

La decisión de afrontar superiores exigencias puede proceder de la voluntad de incluir en la evaluación asumida la realización de “auditorías técnicas”, referidas al análisis sistemático de las actividades o instalaciones de producción; aspectos mucho más concretos que los incluidos en las aquí analizadas, referentes al control de la fiabilidad, eficacia y

---

<sup>78</sup> CAEB: *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008, pág. 8 o SALINAS GARRIDO, R.: *Manual para el análisis de la gestión de prevención de riesgos laborales. Auditorías internas*, Madrid (Fremap), 2010, pág. 15.

<sup>79</sup> INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2.ª ed., 2002.

<sup>80</sup> ENRÍQUEZ PALOMINO, A. y SÁNCHEZ RIVERO, J.M.: *OHSAS 18001:2007. Interpretación, aplicación y equivalencias legales*, Madrid (Fundación Confemetal), 2008, pág. 234.

<sup>81</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

<sup>82</sup> INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

eficiencia de la política preventiva implantada<sup>83</sup>. También puede ser resultado del deseo de someter el sistema a una verdadera auditoría de calidad<sup>84</sup> o de lograr ciertas certificaciones o reconocimientos.

Como aliciente para que el sometimiento a auditorías *extra legem* resulte más atractivo, el art. 33 *bis* 3 RSP sienta que las empresas que evalúen su sistema a través de auditorías voluntarias sujetas a ciertos requisitos serán tenidas en cuenta en los programas aludidos en el art. 5.3 LPRL; a saber, incentivos para promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección, de los que son destinatarias prioritarias las PYMEs. Las condiciones que deben concurrir son las siguientes:

- 1) La intervención ha de incorporar el contenido mínimo del art. 30.2 RSP.
- 2) Habrá de seguir una metodología o procedimiento respetuoso con lo pautado en el art. 30.2 RSP, así como prever la participación y consulta de los trabajadores aludida en el art. 30.5 RSP.
- 3) El informe resultante debe ajustarse al art. 31 RSP, incluida la exigencia de que la empresa asuma la necesidad de subsanar las deficiencias observadas que impliquen incumplimientos a la normativa preventiva.
- 4) Para los sistemas mixtos es preciso respetar, además, los mandatos del art. 31 *bis* RSP.
- 5) Por último, las personas físicas o jurídicas que desarrollen tal auditoría deben cumplir los requisitos mínimos contemplados en los arts. 32 y 33 RSP.

---

<sup>83</sup> LARRÁINZAR GONZÁLEZ, F.J.: “Auditorías de prevención”, *Anales de mecánica y electricidad*, Vol. 77, Fasc. 2, 2000, págs. 55-56.

<sup>84</sup> MANZANO SANZ, F.: “Auditoría del sistema de prevención: una interpretación jurídica y técnica sobre su alcance”, *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, T. I, 2004.

### III.- CONCLUSIONES

1.- La ley reconoce el derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo y establece diversas obligaciones destinadas a garantizar tal derecho. Para la empresa, la prevención opera como un sistema que debe quedar integrado en la gestión empresarial con independencia de cuál sea la modalidad elegida para organizar sus acciones preventivas (asunción personal, designación de trabajadores, constitución de un servicio de prevención propio o concierto con uno ajeno); ahora bien, la forma de avalar la suficiencia y eficacia de dicho sistema sí variará en atención a tal modalidad, no en vano la concurrencia de tales requisitos se presumen cuando la empresa opta por contratar a una entidad especializada externa, sujeta a previa autorización de la autoridad laboral para poder actuar como tal, pero no así cuando la opción es la de organizar la prevención con recursos internos, por lo que en tal caso la norma impone la sumisión al control de una auditoría externa con cierta periodicidad.

2.- Insertas las auditorías en el marco de la gestión de prevención de riesgos laborales, y ésta en la más genérica gestión empresarial, no cabe duda de que las auditorías constituyen más una necesidad que una obligación para las empresas, dado que se alzan como herramienta óptima para asegurar el compromiso de mejora continua desde el momento en que operan como “herramienta de gestión” fundamental para detectar los puntos fuertes y débiles del sistema preventivo empresarial, proporcionando un instrumento objetivo de gran utilidad para afrontar las debidas correcciones. De ahí su carácter obligatorio --pese a sonadas excepciones objeto de variadas críticas-- y su naturaleza periódica, así como los alicientes a la sumisión voluntaria y la conveniencia de proceder a evaluaciones internas que coadyuven al objetivo final.

3.- Resulta esencial, tanto la sujeción de la auditoría a determinadas pautas procedimentales y reglas metodológicas. A tal cuestión alude el Reglamento de los Servicios de Prevención, que establece una serie de requisitos ineludibles y, para el resto, remite como posible orientación a las Guías del Instituto Nacional de Seguridad de Higiene en el Trabajo. La falta de carácter vinculante en tales documentos no obsta, empero, para que constituyan un instrumento esencial en la medida que proceder de un órgano técnico de la Administración del Estado que actúa como asesor en materia de prevención de riesgos laborales. Por tal motivo, los auditores habrán de tenerlas muy en cuenta, a no ser que puedan sostener sus actividades y conclusiones en otros documentos de igual reconocimiento y peso.

**4.-** Igualmente importante es que la realización de la auditoría se realice se ajuste a unos requisitos de capacidad que permitan identificar a quienes la desarrollan como auditores y garantizar ciertas condiciones mínimas que avalen la verosimilitud de los resultados y la credibilidad de las conformidades o no conformidades certificadas.

La cuestión ha sido objeto de desarrollo reglamentario expreso a través del Reglamento de los Servicios de Prevención, estableciendo los requisitos de las personas o entidades especializadas para que puedan desarrollar actividades de auditoría o evaluación externa. A tenor de la regulación contenida en tal norma, la actividad auditora deberá ser realizada por personas físicas o jurídicas que posean, además, un conocimiento “suficiente” de las materias y aspectos técnicos objeto de la misma y cuenten con los medios “adecuados” para ello. Con mayor nivel de detalle, la Orden TIN/2504/2010 (cuya elaboración es consecuencia de la exigencia impuesta por la disposición final primera del Reglamento de los Servicios de Prevención) concreta las condiciones mínimas que han de reunir tales personas o entidades con el fin de que puedan cumplir adecuadamente sus funciones, permitiendo así a la autoridad laboral contar con suficientes elementos de juicio, tanto a la hora de dictar su resolución de autorización (única y válida para toda España) o denegación de la autorización para actuar como auditor/a, como en la fase posterior de comprobación del mantenimiento de las condiciones exigidas.

**5.-** No hay que olvidar, de cara a enmarcar la cuestión, que el título del que se deducen las competencias de los poderes públicos en la regulación y en la ejecución de la normativa preventiva está, sin duda, en el art. 149.1.7º CE, que atribuye competencia exclusiva al Estado en la regulación de las relaciones laborales, sin perjuicio de su ejecución por las Comunidades Autónomas. Las Comunidades Autónomas podrán, pues, establecer sus propias normas de organización y funcionamiento; competencia que, en el caso de las auditorías, adquiere una especial dimensión ordenadora en cuanto al régimen del procedimiento de autorización y en cuanto al ejercicio de la potestad sancionadora, relacionada con el régimen de obligaciones y responsabilidades de las empresas y de las propias entidades auditoras.

En concreto, la Administración autonómica es competente para autorizar a auditores u a entidades auditoras, pero también para el registro y publicidad de la autorización constitutiva y para el desarrollo, según sus propias normas organizativas y procedimentales, de las disposiciones aplicables al régimen de auditorías del sistema de prevención de riesgos de las empresas.

**6.-** Como reflexión final, cabe señalar que la auditoría constituye una herramienta básica para que las empresas, previo compromiso por parte de la dirección, con apoyo de sus equipos humanos y ayuda de los progresos científicos y medios tecnológicos disponibles, puedan conseguir gestionar eficientemente sus sistemas productivos y tratar de alcanzar el objetivo perseguido y deseado por todas las partes implicadas: “la ausencia de riesgos laborales”.

#### IV.- BIBLIOGRAFÍA

ABAT, J.: “La auditoría del sistema de prevención de riesgos laborales”, *Arch. Prev. Riesgos Lab.*, núm. 2, 1999.

ÁLVAREZ DE LA ROSA, M.: “El deber de protección y los servicios de prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (CASAS BAAMONDE, M.ª E.; PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. y VALDÉS DAL-RÉ, F., Coords.): *El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, Madrid (La Ley-Actualidad), 1997.

CAEB: *Guía práctica para superar con éxito la auditoría de prevención de riesgos laborales*, Baleares, 2008.

CARDENAL CARRO, M.: “La normativa elaborada por las Administraciones Públicas en materia de Seguridad y Salud en el Trabajo”, *Aranzadi Social*, T. V, 1999.

CASTELLÁ, T., y otros: *Organización del trabajo, salud y riesgos psicosociales. Guía para la intervención sindical del delegado y delegada de prevención*, Madrid (ISTAS), 2006.

CEBALLOS AMANDI, J.A.: “La prevención de los riesgos laborales. Las auditorías de prevención”, *Anales de mecánica y electricidad*, Vol. 78, Fasc. 1, 2001.

CERFEDA, W. y SAPIR, M.: “Introducción” a *Nuevas perspectivas para la estrategia comunitaria de salud en el trabajo 2007-2012*, Madrid (ISTAS), 2006.

COEPA: *Guía para la mejora de la gestión preventiva. Auditoría de prevención de riesgos laborales*, Alicante, Generalitat Valenciana.

DE SALAS NESTARES, C.: “Desarrollo práctico de las auditorías de sistemas de prevención de riesgos laborales”, *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, T. I, 2004.

DURÉNDEZ SÁEZ, I.: *El procedimiento administrativo sancionador del orden social*, Cizur Menor (Aranzadi/Thomson Reuters, 2009).

ENRÍQUEZ PALOMINO, A. y SÁNCHEZ RIVERO, J.M.: *OHSAS 18001:2007. Interpretación, aplicación y equivalencias legales*, Madrid (Fundación Confemetal), 2008.

FERNÁNDEZ ZAPICO, F., y otros: *Manual para la formación del auditor de prevención de riesgos laborales. Aplicaciones y casos prácticos*, Valladolid (Lex Nova), 2010.

GARCÍA RUBIO, M.ª A.: *La Inspección de Trabajo y Seguridad Social (Doctrina y jurisprudencia)*, Valencia (Tirant lo Blanch), 1999.

GASSENT ARBONA, R.: “Las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales en la empresa”, *Bip (publicación institucional de Ibermutuamur)*, septiembre 2000.

GIGA, S.I.; COOPER, C. y FARAGHER, B.: “The development of a framework for a comprehensive approach to stress management interventions at work”, *International Journal of Stress Management*, núm. 10, 2003.

GIRELA MOLINA, B.: “Actividades administrativas de ordenación y control en prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.): *Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*, Granada (Comares), 2009.

INSHT: *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa*, 2.<sup>a</sup> ed., 2002.

INSHT: *Criterios del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para la realización de las auditorías del sistema de prevención de riesgos laborales reguladas en el Capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención*, 2003.

INSHT: *Manual de procedimientos de prevención de riesgos laborales. Guía de elaboración*, 2003.

INSHT, *Guía técnica para la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa*, 2008.

LARRÁINZAR GONZÁLEZ, F.J.: “Auditorías de prevención”, *Anales de mecánica y electricidad*, Vol. 77, Fasc. 2, 2000.

MANZANO SANZ, F.: “Auditoría del sistema de prevención: una interpretación jurídica y técnica sobre su alcance”, *Boletín de Prevención de Riesgos Laborales*, T. I, 2004.

MARTÍNEZ BARROSO, M<sup>a</sup>.R. y AGRA VIFORCOS, B.: *La auditoría en la prevención de riesgos laborales*, Granada (Comares), 2010.

MOLTÓ GARCÍA, J.I.: *Auditoría externa del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa*, Madrid (AENOR), 2002.

MONEREO PÉREZ, J.L. y FERNÁNDEZ AVILÉS, J.A.: “Los servicios de prevención de riesgos laborales”, en AA.VV. (MONEREO PÉREZ, J.L., Dir.): *Los servicios de prevención de riesgos laborales (Evolución y régimen jurídico)*, Granada (Comares), 2009.



NIETO GÓMEZ DE SALAZAR, J.M. <sup>a</sup>: *Manual de auditoría de sistemas de prevención*, 2.<sup>a</sup> ed., Madrid (Ecoiuris), 2006.

NTP 558 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y MARRÓN VIDAL, M.A.): *Sistema de gestión preventiva: declaración de principios de política preventiva*, INSHT, 2001.

NTP 591 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.): *Documentación del sistema de prevención de riesgos laborales (III): registros documentales*, INSHT, 2003.

NTP 676 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y PASAMONTES MARTÍN, M.): *Bases para la acción preventiva en PYMEs*, INSHT, 2005.

NTP 810 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M. y VYHMEISTER BASTIDAS, R.): *Transparencia y condiciones de trabajo (I)*, INSHT, 2009.

NTP 947 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.): *Valores y condiciones de trabajo (I). Identificación*, INSHT, 2012.

NTP 966 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.; POY QUINTANA, X. y RUIZ-ESCRIBANO TARAVILLA, M<sup>a</sup>.T.): *Eficacia preventiva y excelencia empresarial (I): buenas prácticas en gestión empresarial*, INSHT, 2013.

NTP 967 (BESTRATÉN BELLOVÍ, M.; POY QUINTANA, X. y RUIZ-ESCRIBANO TARAVILLA, M<sup>a</sup>.T.): *Eficacia preventiva y excelencia empresarial (II): buenas prácticas en gestión preventiva*, INSHT, 2013.

OBISPO TRIANA, C.: “La auditoría de prevención de riesgos laborales: garantía de eficacia del sistema preventivo”, *Lex Nova. La revista*, enero/marzo 2007.

OSALAN: *Manual para la auditoría reglamentaria de prevención de riesgos laborales*, Osalan, 2008.

SALINAS GARRIDO, R.: *Manual para el análisis de la gestión de prevención de riesgos laborales. Auditorías internas*, Madrid (Fremap), 2010.

SÁNCHEZ IGLESIAS, A.L. y otros.: *Manual de gestión de prevención de riesgos laborales*, Madrid (Fremap), 2007.

SERFOREM: *Auditorías de prevención de riesgos laborales*, Serforem, 2001.