ANÁLISIS DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN SU 30 ANIVERSARIO

Edita:
Foment del Treball Nacional

Con el apoyo de:
a la feina cap risc
Generalitat de Catalunya

Edita: Foment del Treball

Autor: Jordi García Viña, Catedrático de Derecho del Trabajo
y de la Seguridad Social de la Universidad de Barcelona,
abogado y consultor de empresas

Con el apoyo de: Generalitat de Catalunya

Contenido

Resumen ejecutivo 4

Cuestiones estructurales 7
1.1. Aspectos generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 8
1.2. Relevancia de la Organización Internacional del Trabajo y del Derecho de la Unión Europea 9
1.3. Relación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con el resto del Ordenamiento Jurídico 11
1.4. Administraciones públicas competentes 14
1.5. Papel protagonista de la negociación colectiva en la prevención de riesgos laborales 15

La acción preventiva 22
2.1. Concepto de seguridad y salud laboral 23
2.2. Riesgos laborales 24
2.3. Accidente de trabajo y enfermedad profesional 25

La prevención de riesgos laborales en la empresa 29
3.1. Concepto de empresa 30
3.2. Integración de la actividad preventiva en la empresa 31
3.3. Derecho a la protección y principios de la acción preventiva 33
3.4. Organización de la actividad preventiva 35
3.5. Obligaciones de la empresa 40
3.6. Obligaciones del trabajador 46
3.7. Coordinación de actividades 49

Consulta y participación de los trabajadores 53

Responsabilidades 56

30 conclusiones para estos 30 años 61

PRL
prl.foment.com

RESUMEN EJECUTIVO

La prevención de riesgos laborales en España tiene una tradición centenaria que se inicia con la Ley de Accidente de Trabajo de 1900. La actual Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) surge como trasposición de la Directiva Marco 89/391/CEE y del Convenio 155 de la OIT, cumpliendo en 2025 treinta años desde su promulgación.

Durante estas tres décadas, la Ley ha experimentado numerosas modificaciones a través de doce reformas legislativas, siendo la de 2003 la más significativa. Se ha desarrollado mediante múltiples reglamentos que regulan aspectos específicos como los servicios de prevención, lugares de trabajo, equipos de protección individual, obras de construcción y coordinación de actividades empresariales.

La Ley ha modernizado profundamente el concepto de seguridad e higiene en el trabajo, promoviendo una «cultura preventiva» que integra la prevención en todos los procesos empresariales y ha contribuido significativamente a la reducción de la siniestralidad laboral en España.

El sistema preventivo español se estructura en torno a tres organismos principales: el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (como órgano técnico especializado), la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (responsable de la vigilancia y control) y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud (órgano asesor y de participación institucional).

Todo ello, teniendo en cuenta la distribución competencial presenta complejidades derivadas de la necesaria coordinación entre administraciones laborales, sanitarias e industriales, tanto a nivel estatal como autonómico, especialmente en materias donde confluyen competencias de diferentes ámbitos normativos.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece como principio fundamental la obligación empresarial de garantizar una protección eficaz de la seguridad y salud de los trabajadores. Esta obligación se concreta mediante la integración de la actividad preventiva en el sistema general de gestión empresarial a través del plan de prevención de riesgos laborales, que debe incluir la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.

La Ley prevé diferentes modalidades organizativas adaptables a cada tipo de empresa: asunción personal por el empresario (empresas de hasta 10 trabajadores), designación de trabajadores, servicio de prevención propio (obligatorio para empresas de más de 500 trabajadores o entre 250-500 con actividades peligrosas) y servicio de prevención ajeno. También contempla figuras específicas como los servicios mancomunados y los recursos preventivos.

Entre las obligaciones empresariales destacan la formación (que debe ser teórica, práctica, suficiente, adecuada y adaptada al puesto de trabajo), la vigilancia de la salud (generalmente voluntaria salvo excepciones legales) y la documentación de todas las actividades preventivas realizadas.

La consulta y participación de los trabajadores constituye un pilar esencial del sistema preventivo español. Se articula a través de los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, que ejercen funciones de vigilancia, control y colaboración en materia preventiva, aunque sus decisiones no son vinculantes para la empresa.

La negociación colectiva desempeña un papel protagonista en el desarrollo y mejora de las condiciones preventivas. Así, el V Acuerdo de Empleo y Negociación Colectiva dedica un capítulo completo a la seguridad y salud en el trabajo, estableciendo directrices sobre cultura preventiva, perspectiva de género, riesgos psicosociales, formación y coordinación de actividades empresariales. Los convenios colectivos pueden mejorar los mínimos legales en aspectos como reconocimientos médicos, formación, equipos de protección o creación de órganos específicos de participación.

En cuanto a los retos actuales y perspectivas de futuro, el análisis revela varios desafíos pendientes.

En primer lugar, la aplicación de un sistema diseñado para empresas estables presenta dificultades en el 95 % del tejido empresarial español (empresas de menos de 5 trabajadores), especialmente en aquellas sin centro de trabajo propio o con actividad temporal en centros ajenos.

En segundo lugar, emergen nuevos riesgos que requieren atención específica: riesgos psicosociales y salud mental, trastornos musculoesqueléticos, riesgos digitales derivados del teletrabajo, efectos del cambio climático (como las olas de calor) y desafíos asociados a la incorporación de nuevas tecnologías como la inteligencia artificial.

En tercer lugar, persisten problemas relacionados con la coordinación de actividades empresariales, situación que se agrava en contextos de subcontratación y concurrencia de múltiples empresas en un mismo espacio físico.

El incumplimiento de las obligaciones preventivas genera un sistema completo y compatible de responsabilidades: civil (contractual y extracontractual), penal (delitos contra la seguridad laboral), administrativa (infracciones leves, graves y muy graves con sanciones de hasta 983.736 euros) y de Seguridad Social (principalmente el recargo de prestaciones del 30% al 50%, no asegurable).

En 2024, la Inspección de Trabajo finalizó 160.595 órdenes de servicio en materia preventiva, realizando 100.733 visitas a centros de trabajo, afectando a 227.618 trabajadores y aplicando sanciones por importe de 105 millones de euros.

En conclusión, tras treinta años de vigencia, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se consolida como norma fundamental en las relaciones laborales españolas, habiendo logrado reducir significativamente la siniestralidad. Sin embargo, requiere adaptaciones para afrontar los nuevos retos derivados de las transformaciones en la organización del trabajo, la digitalización y los riesgos emergentes, manteniendo su vocación de protección eficaz de la salud de los trabajadores.

CUESTIONES ESTRUCTURALES

1.1. Aspectos generales de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

La prevención de riesgos laborales en España tiene una larga tradición si se cuenta que el inicio de la misma surge en la Ley de Accidente de Trabajo, de 30 de enero de 1900, en la que se regulaba el accidente de trabajo, aparecía el concepto «*seguridad e higiene en el trabajo*», se declaraba, por primera vez, la responsabilidad directa y objetiva de las empresas en los accidentes sufridos por sus trabajadores, siendo la primera referencia al actual recargo de prestaciones y se fomentaba la institución del seguro.

Posterior y progresivamente, se promulgaron la Ley de Accidentes de Trabajo de 1922, la Ley de Accidentes de Trabajo de 1932, el Reglamento de seguridad e higiene en el trabajo de 1940 o la Ley de Accidentes de trabajo de 22 de junio de 1956.

Además, se creó el Instituto Nacional de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo en 1944, que fue reorganizado en 1959.

El siguiente hito se puede observar en la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, de 9 de marzo de 1971, en la que se regulaban las obligaciones del empresario, las facultades de los comités de seguridad e higiene en el trabajo, de los vigilantes de seguridad, así como las condiciones de seguridad e higiene.

En este relato, la adhesión de España a la Unión Europea, el 1 de enero de 1986, tuvo una serie de implicaciones muy importantes.

Concretamente, en lo que se refiere exclusivamente a la prevención de riesgos laborales, cabe destacar la Directiva 89/391/CEE, del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco).

La trasposición de esta Directiva supuso la publicación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), que a su vez incorporó el Convenio 155 de la Organización Internacional del Trabajo, de la que en el año 2025 se cumplen treinta años.

Durante estos 30 años, la Ley ha sufrido diversas modificaciones, por medio de las siguientes normas:

- Ley 50/1998, de 30 de diciembre.
- Ley 39/1999, de 5 de noviembre.
- Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.
- Ley 54/2003, de 12 de diciembre.
- Ley 30/2005, de 29 de diciembre.
- Ley 31/2006, de 18 de octubre.
- Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo.
- Ley 25/2009, de 22 de diciembre.
- Ley 32/2010, de 5 de agosto.
- Ley 14/2013, de 27 de septiembre.
- Ley 35/2014, de 26 de diciembre.
- Real Decreto-ley 16/2022, de 6 de septiembre.

Siendo posiblemente la reforma más relevante la sucedida en 2003.

Además, en los años 2014 y 2015 hubo un proceso de refundición de diversas normas, entre ellas, el Estatuto de los Trabajadores y la Ley General de la Seguridad Social, y aunque estuvo en la mente del Gobierno incluir también a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, finalmente no fue posible.

En desarrollo de la regulación contenida en el art. 6 LPRL, se han dictado toda una serie de reglamentos, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.
- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo.
- Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.
- Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo.
- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.
- Orden TIN/2504/2010, de 20 de septiembre, por la que se desarrolla el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en lo referido a la acreditación de entidades espe-

cializadas como servicios de prevención, memoria de actividades preventivas y autorización para realizar la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas.
- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales.
- Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

Además, también cabe citar las denominadas Guías Técnicas, elaboradas por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, que pueden ser transversales (18 en total, la última de 2024) o específicas (3 en la actualidad), que no son vinculantes y que tienen por finalidad facilitar la aplicación de los reales decretos.

En un sentido similar, entre las funciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cabe citar la definición de los criterios técnicos y operativos para el desarrollo de la función inspectora, y en materia de prevención de riesgos laborales, existen los siguientes criterios técnicos relevantes:

- Criterio Técnico 104/2021 sobre actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en riesgos psicosociales.
- Criterio Técnico 87/2011, sobre actuaciones inspectoras en relación al riesgo laboral de atraco.
- Criterio Técnico 83/2010, sobre presencia de recursos preventivos en las empresas.
- Criterio Técnico 69/2009, sobre acoso y violencia en el trabajo.

Igualmente, la Inspección publica algunos documentos que pueden servir de guía a las organizaciones para identificar aspectos de mejora y, con ello, mejorar la gestión de su sistema preventivo. Todos estos documentos tienen un carácter meramente divulgativo y, con ello, será el marco normativo el que fijará las disposiciones mínimas que deberá marcar el camino a seguir para garantizar la seguridad y salud.

Entre estos documentos cabe citar, por ser los últimos:

- Control de la gestión de la prevención de riesgos laborales en las empresas.
- Actuaciones inspectoras en plataformas digitales.
- Control de la gestión de la PRL en las empresas.
- Coordinación de actividades empresariales.

Sin embargo, las normas jurídico-técnicas elaboradas por organizaciones o entidades que carecen de competencia normativa, como, por ejemplo, normas AENOR, UNE, ISO, etc., son de dudosa exigibilidad por los poderes públicos.

Finalmente, destacar que se han aprobado diversas Estrategias españolas de Seguridad y Salud en el Trabajo en varios períodos, cuya finalidad es ser el marco de referencia que oriente las políticas públicas de prevención de riesgos laborales. Concretamente, la actual se aprobó en marzo de 2023, como la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (EESST) 2023-2027, que se está desarrollando en la actualidad.

1.2. Relevancia de la Organización Internacional del Trabajo y del derecho de la Unión Europea

En relación a la Organización Internacional del Trabajo hay que tener en cuenta que ha sido un tema fundamental desde su creación el derecho a unas condiciones decentes y a un medio ambiente de trabajo seguro.

En este orden de cosas, son numerosos los convenios y recomendaciones que tienen un contenido relativo a la seguridad y salud en el trabajo, entre los que cabe destacar por su generalidad, los siguientes:

- Convenio 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981).
- Convenio 161, sobre los servicios de salud en el trabajo (1985).
- Convenio 187, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006).
- Convenio 191, sobre un entorno de trabajo seguro y saludable (2023).
- Recomendación 31, sobre la prevención de los accidentes de trabajo (1929).
- Recomendación 97, sobre la protección de la salud de los trabajadores (1953).

- Recomendación 164, sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981).
- Recomendación 197, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (2006).
- Resolución 207, sobre un entorno de trabajo seguro y saludable (2023).

Además, existe en la actualidad la Estrategia global en materia de seguridad y salud en el trabajo y el plan de acción para el período 2024-2030 (aprobada en 2023) que tiene por objeto «*ayudar a los mandantes de la OIT a progresar más rápidamente en la promoción, el respeto y la realización progresiva del derecho fundamental a un entorno de trabajo seguro y saludable en todo el mundo y, en última instancia, contribuir a reducir el número de muertes, las lesiones y enfermedades relacionadas con el trabajo y los costos socioeconómicos asociados*».

En el Derecho de la Unión Europea, la seguridad y salud en el trabajo forma parte de un concepto integrado y amplio de seguridad, criterio recogido en el Acta Única Europea (1986), ratificado posteriormente en el Tratado de Maastricht (1992) y por el Tratado de Ámsterdam (1997), que se construye en un triple ámbito coordinado en su aplicación: seguridad en el producto, en el medio ambiente y en el trabajo, cuyo origen es el derecho a la salud que se concibe a partir de la mejora del medio ambiente, del que el «medio ambiente de trabajo» es una parte específica, pero no independiente.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que la armonización de las legislaciones nacionales en relación con las condiciones de seguridad y salud en el medio ambiente de trabajo se refiere a las disposiciones mínimas. En este sentido, las condiciones fijadas en la protección de la salud de los trabajadores (art. 153 TFUE) son de carácter mínimo y, por tanto, mejorables por las legislaciones nacionales, a diferencia de las relativas a la seguridad en el producto y en el medio ambiente (art. 114 TFUE), que son máximas, en tanto en cuanto garantizan la armonización del mercado interior.

En la actualidad, además, hay que recordar que en el Pilar Europeo de Derechos Sociales, que tiene como objetivo servir de guía para alcanzar resultados sociales y de empleo eficientes para responder a los desafíos actuales y futuros con el fin de satisfacer las necesidades esenciales de la población, así como para garantizar una mejor regulación y aplicación de los derechos sociales, concretamente en el principio 10 titulado «*Entorno de trabajo saludable, seguro y adaptado y protección de datos*», en la letra a) se refiere a que los trabajadores tienen derecho a un elevado nivel de protección de la salud y la seguridad en el trabajo.

La salud laboral está regulada en la Unión Europea fundamentalmente por medio de la Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo (Directiva Marco).

El objeto de la Directiva es la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, por lo que incluye principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales y la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación de los factores de riesgo y accidente, la información, la consulta, la participación equilibrada de conformidad con las legislaciones y/o los usos nacionales, la formación de los trabajadores y de sus representantes, así como las líneas generales para la aplicación de estos principios. En base a estos principios, se establece la obligación del empresario de garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Esta directiva, que es básica y permite un desarrollo relevante en cada uno de los países, ha sido traspuesta a todos los ordenamientos jurídicos de los países europeos, logrando una cierta unificación de las diferentes normativas nacionales.

Entre los organismos europeos que tienen competencias en materia de salud laboral cabe citar los siguientes:

Agencia Europea para la seguridad y salud en el trabajo (EU-OSHA)
Tiene como finalidad proteger la seguridad y la salud de los trabajadores informando las políticas, apoyando la prevención de riesgos, concienciando e implicando a los agentes clave, por medio de la aportación de pruebas y conocimientos sobre los riesgos actuales, nuevos y emergentes en relación con su impacto en la seguridad y la salud y su prevención, para apoyar la elaboración de políticas y la investigación; la promoción y facilitación del desarrollo de herramientas y recursos que capaciten a las redes y socios de la Agencia para mejorar la prevención de riesgos laborales en el trabajo, así como por medio del impulso de acciones de sensibilización y creación de redes que permitan a la Agencia y a sus partes interesadas fomentar una cultura positiva de prevención de riesgos en el trabajo.

Entre sus medios cabe citar la Encuesta ESENER, que permite conocer cómo se gestionan los riesgos de seguridad y salud en los lugares de trabajo europeos, así como las películas NAPO, sobre temas relevantes en esta materia.

Fundación Europea para la mejora de las condiciones de vida y de trabajo (EUROFOUND)
Su objetivo es proporcionar conocimientos para contribuir al desarrollo de mejores políticas sociales, de empleo y relacionadas con el trabajo.

Finalmente, no cabe olvidar la importancia actual del Marco Estratégico de la Unión Europea sobre seguridad y salud en el trabajo (2021-2027) que adopta un enfoque tripartito, en el que participan instituciones de la Unión Europea, Estados miembros, interlocutores sociales y otras partes interesadas, y se centra en tres prioridades clave:

- Anticipar y gestionar el cambio en el contexto de las transiciones ecológica, digital y demográfica.
- Mejorar la prevención de accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo y esforzarse por adoptar un enfoque de «visión cero» respecto a las muertes relacionadas con el trabajo.
- Incrementar la preparación para responder a las crisis sanitarias actuales y futuras.

1.3. Relación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con el resto del Ordenamiento Jurídico

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales tiene como fundamento el art. 40.2 de la Constitución en el que se encomienda a los poderes públicos, en el marco de los principios rectores de la política social y económica, velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

Este concepto es difuso por lo que encuentra problemas en su delimitación, tanto por la generalidad del concepto de prevención de riesgos laborales, como por el hecho de que el campo jurídico en el que se enmarca la prevención, se conecta con otras normas, ya sean sanitarias, de salud, de industria, de transportes o de medio ambiente.

En este sentido, conviene recordar que el fundamento constitucional de la prevención de riesgos laborales (art. 40.2), tiene elementos comunes el derecho a la vida e integridad física y moral como derecho fundamental (art. 15) con la protección de la salud (art. 43) y el medio ambiente adecuado (art. 45).

En cuanto a la vertiente de distribución competencial, la salud laboral desborda el contorno de «legislación laboral» establecido con carácter básico en el art. 149.1.7 CE, puesto que forman parte del ordenamiento preventivo disposiciones que no son propiamente «laborales», por lo que se permite que las Comunidades Autónomas legislen en materias propias de su competencia tales como la seguridad industrial o la sanidad, estableciendo condiciones técnicas o de organización que inevitablemente afectan al ámbito laboral.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales parece consciente del problema de sus límites con otras normas, no sólo en lo que se refiere a su aplicación derivada de la intervención de las distintas Autoridades Públicas competentes en diferentes campos, como el sanitario, el transporte, el industrial, el medio ambiente, etc., sino también en relación con la propia elaboración de la normativa de prevención de riesgos.

Así, se plantean importantes problemas en la intervención de las distintas Administraciones Públicas como órganos de aplicación de las normas preventivas no laborales, especialmente en los niveles nacionales y autonómicos.

Durante estos 30 años, el papel protagonista de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha sido muy relevante, ya que ha modernizado el concepto de seguridad e higiene en el trabajo, ha permitido reflexionar críticamente sobre su sentido y alcance, planteándose en algunos casos la revisión de conceptos o interpretaciones que tradicionalmente se consideraban indiscutibles o inamovibles, ha tratado de concienciar a empresas y trabajadores, y a la sociedad entera mediante lo que ha venido en llamarse la «cultura preventiva», ha integrado la prevención en todos los procesos y a todos los niveles, ha implicado a los más diversos actores de las relaciones laborales y ha conseguido reducir la siniestralidad en todos sus parámetros.

Supone, por tanto, un punto de referencia y de inflexión en las relaciones laborales, y no sólo en materia de salud laboral, en España por el impacto que tuvo en su momento y por los efectos que ha tenido en su aplicación práctica a lo largo de estos años.

Es evidente que no se queda en un mero planteamiento de disposiciones mínimas en el ámbito laboral, sino que, con mayor ambición, plantea una concepción de la seguridad y salud laboral abriendo la puerta a la denominada seguridad integrada, concepto en continua progresión, especialmente con la introducción de nuevas situaciones que pueden introducir nuevos riesgos, como, por ejemplo, la inteligencia artificial.

En esta línea, establece un concepto amplio de prevención de riesgos laborales, en la que la Ley es una parte, pero además se complementa con todas aquellas normas de desarrollo o complementarias, bien sean legales o convencionales, incorporando los objetivos del Derecho de la Unión Europea.

Ahora bien, la Ley no se conforma con un concepto pasivo de la «prevención», sino que regula su contenido al determinar que las normas preventivas «han de tener prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas» (art. 1); la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores se alcanza «mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias» (art. 2), de manera que los medios o instrumentos (las medidas de prevención «necesarias») han de encaminarse al fin, que no es otro que la prevención al máximo nivel.

Así, el fundamento es la protección eficaz de los trabajadores, como obligación de resultado, tal como se contempla en el art. 14 LPRL, para lo cual es esencial garantizar la vida y la integridad física de los trabajadores de un modo absoluto, debiéndose adoptar las medidas que sean necesarias.

Este concepto suele ir unido al carácter de forzoso, de ejecución obligada, que hace falta para un fin. El problema se plantea en relación a su alcance, es decir, respecto de la determinación de las medidas que han de entenderse, en cada caso, como indispensables o necesarias, sin que la imposición de medidas sin límites para su cumplimiento por parte de las empresas sea totalmente eficaz.

En este ámbito de la seguridad y salud en el trabajo hay normas que marcan obligaciones muy precisas a las empresas y otras normas, en cambio, presentan un contenido obligacional difuso e indeterminado, ya que no suelen precisar el alcance de la obligación, la cual depende, a su vez, de la técnica y de la heterogeneidad y variabilidad de los supuestos de hecho al que se aplican.

Estas normas no otorgan seguridad jurídica en la medida en que las circunstancias técnicas, de tiempo o de lugar, deben completarse con valores sociales y morales aceptados. Ejemplos conocidos por su indeterminación son, entre otros, los términos riesgo «*menor posible*», «*dentro de lo posible*», «*en la medida de lo posible*», «*en la medida de lo razonable*», el «*nivel más bajo posible*» o incluso el derecho a una protección «*eficaz*» en seguridad regulado en el Estatuto de los Trabajadores.

Esta indeterminación implica que el contenido o concreción en cada momento de lo que es «necesario» o «eficaz» para la seguridad en el trabajo, dependa del contenido de la propia prestación, de sus circunstancias técnicas o de las condiciones ambientales del lugar en el que se realiza la actividad. Es más, en ocasiones al no ser suficiente, los tribunales se ven obligados a realizar juicios de valor de la conducta empresarial, lo cual tiene su reflejo en la denominación del «*empresario prudente*».

En este contexto de indeterminación es donde deben situarse las «definiciones» del art. 4 LPRL, ya que si bien tratan de regular los conceptos en función del trabajo realizado efectivamente, cuando delimitan la «condición de trabajo», amplían en términos genéricos a «*todas las características del trabajo, incluidas no sólo las relativas a su organización y ordenación (evaluación, planificación) que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador*», sino también, añadiendo la naturaleza de los agentes, productos, equipos, máquinas, características de lugares, instalaciones, etc.

De esta manera, la acción preventiva en la empresa no tiene otros límites, en todo aquello que afecte al trabajo, que los establecidos por la propia técnica, estando en este punto la eficacia real de la prevención, o, en último término, a los referidos como valores razonables desde una óptica no jurídica, sino sociológica y moral.

Así, el contenido de las medidas necesarias para garantizar la seguridad en el trabajo excede del terreno puramente laboral y se adentra en otros espacios como la seguridad en el producto, los sistemas técnicos o el medio ambiente.

En este sentido, la seguridad y salud laboral es una «seguridad integrada», en el sentido de que la seguridad en la empresa se refiere tanto a la concepción y diseño de la propia empresa como a la utilización de las instalaciones, a la organización de la producción y los métodos de trabajo, al diseño y la fabricación de máquinas y equipos, y a la puesta en circulación de sustancias peligrosas.

Por lo tanto, las obligaciones empresariales van a sobrepasar lo estrictamente laboral, implicando a terceros empresarios, directamente vinculados con el empresario laboral (subcontratación o empresas de trabajo temporal) o indirectamente relacionados con él (fabricantes, importadores, suministradores), y ello porque la acción preventiva de todos ellos tiene impacto en la empresa, concebida como un espacio organizado, dentro del cual el empresario es el garante último de la seguridad y salud de sus trabajadores.

De esta manera, el concepto de medidas «necesarias» genera inseguridad jurídica y plantea notables dificultades prácticas en su aplicación, en la medida en que las obligaciones empresariales carecen de un contenido preciso y limitado, con la consiguiente ampliación del concepto de responsabilidad, lo que es totalmente rechazable.

Es más, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, concretamente en el art. 2.2, establece una distinción entre normas de «*carácter laboral*» y aquellas otras que no tienen tal carácter, señalando que las primeras son derecho mínimo indisponible. Sin embargo, en la propia Ley hay constantes alusiones a las normas preventivas, lo que permite considerar que, al referirse a las normas «laborales» está utilizando en un sentido no técnico y equivoco este término.

Igualmente, el art. 1 LPRL crea una nueva categoría de normas, las «*normas preventivas*», que adquieren su sentido en tanto se dirigen a la prevención de riesgos en el «ámbito laboral». En este caso, el problema se plantea en la distinción de las normas por su contenido material, ya que las normas a las que se refiere el art. 2.2 LPRL, siendo también preventivas y laborales, tienen el carácter de mínimos indisponibles y mejorables, y no toda la materia preventiva es de mínimos indisponibles y mejorables.

El carácter mínimo indisponible y mejorable de la normativa preventiva desde un punto de vista laboral y el máximo de protección referido a otras materias relacionadas, como la seguridad en el producto y el medio ambiente, presenta la siguiente relación:

- La norma preventiva está ligada técnica o funcionalmente a la actividad productiva dentro del ámbito de la empresa, por lo que es indiferente el sector del ordenamiento jurídico específico al que pertenezca (industrial, medio ambiente, transportes, o de seguridad en el trabajo), ya que, cuando se aplique a los trabajadores por razón de la seguridad y salud en el ámbito de la empresa, la regulación siempre tiene el carácter de norma preventiva.
- Cuando la norma preventiva se vincule a la seguridad en el producto o al medio ambiente, dicha norma, sin dejar de ser preventiva, debe someterse a las reglas derivadas de la seguridad en el producto o de las correspondientes al medio ambiente y su contenido tendrá el carácter de máximo, y no podrá exigirse su mejora.

En conclusión, cuando la norma preventiva esté dirigida a la protección de los trabajadores, tendrá el carácter de «laboral» y, sin dejar de ser preventiva, al mismo tiempo tendrá la consideración de norma «mínima» y mejorable.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales es consciente del problema de sus límites con otras normas, no sólo en lo que se refiere a su aplicación derivada de la intervención de las distintas Autoridades Públicas competentes en diferentes campos, como el sanitario, el transporte, el industrial, el medio ambiente, etc., sino también en relación con la propia elaboración de la normativa de prevención de riesgos.

Esta realidad puede verse claramente cuando en el art. 11 LPRL se regula que «*la elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica sobre riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales determinan la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria para una más eficaz protección de la seguridad y salud de los trabajadores*».

De esta manera se confirma que lo laboral se contrapone a lo preventivo, por ejemplo, en la definición de la administración pública competente, ya que, a la competencia laboral propiamente dicha, se añaden las funciones de prevención, vigilancia y control de la «*normativa de prevención de riesgos laborales*».

Sin embargo, la atribución de esta competencia a la Autoridad Laboral no resuelve el problema real de las zonas fronterizas existentes entre la normativa preventiva y aquellas otras normas que afectan a la seguridad de los trabajadores pero que son aplicadas por otras Administraciones Públicas, especialmente en el ámbito de las comunidades autónomas.

En todo caso, el contenido técnico de las normas preventivas, derivado de la regulación de las medidas técnicas protectoras, ha planteado problemas en cuanto a la delimitación real de la frontera entre norma preventiva y norma que se ha calificado como «jurídico-técnica».

Así, el art. 9.1.a) LPRL regula la norma jurídico-técnica como un subtipo de la norma preventiva; pero lo que en un determinado momento histórico tenía una cierta transcendencia por sus efectos jurídicos, en la actualidad no se puede apreciar, ya que la norma jurídico-técnica no es distinta de la norma preventiva, aunque en normas anteriores sí que hubieran sido consideradas, no solo diferentes, sino incluso contrapuestas.

En conclusión, se pueden establecer tres categorías, todas ellas interrelacionadas:

- Las normas preventivas son todas aquellas definidas en el art. 1 LPRL que regulan materias relativas a las medidas preventivas en el ámbito laboral.
- Las normas «laborales» se incluyen en las normas «preventivas», y se caracterizan por que van dirigidas expresamente al ámbito de las relaciones entre trabajadores y empresas y en función de la prevención de los riesgos derivados del trabajo, por lo que son indisponibles, pero mejorables.
- Las normas «jurídico-técnicas» son normas preventivas en la medida en que establezcan condiciones de seguridad de aplicación al ámbito laboral, es decir, si reúnen las condiciones del art. 1 LPRL, por lo que están fuera del ámbito preventivo cuando no repercusiones en las condiciones de trabajo.

Finalmente, además del protagonismo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a los efectos de determinar el régimen jurídico de la salud laboral, hay que destacar tres normas:

Estatuto de los Trabajadores

Se regula el derecho de los trabajadores a la integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales (art. 4.2.d) y como deber básico observar las medidas de prevención de riesgos laborales que se adopten (art. 5.b), siendo el precepto más relevante el art. 19 titulado «*Seguridad y salud en el trabajo*».

Ley General de la Seguridad Social

Regula además de los conceptos fundamentales de accidente de trabajo (art. 156) y enfermedad profesional (art. 157), tres supuestos de responsabilidad directa del empresario ante la omisión de medidas de seguridad y salud en el trabajo, como son el recargo de prestaciones (art. 164), el incumplimiento en materia de accidentes de trabajo (art. 242) o la responsabilidad por falta de reconocimientos médicos (art. 244).

Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social

Establece el concepto de infracción laboral en materia de prevención de riesgos laborales (art. 5.2), regula las infracciones leves (art. 11), graves (art. 12) y muy graves (art. 13), establece los criterios de la graduación de las sanciones (art. 39.3), así como la cuantía de las sanciones (art. 40.2).

1.4. Administraciones públicas competentes

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula la política en materia de prevención y establece que tiene por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.

Esta política se lleva a cabo por medio de normas reglamentarias (art. 6) y de actuaciones administrativas que deben orientarse a la coordinación de las distintas administraciones públicas competentes en materia preventiva, ya sea en los diferentes ámbitos territoriales (nacional o autonómicos) o sectoriales (sanidad, educación, etc.).

Concretamente, en cumplimiento de estos objetivos, las Administraciones públicas competentes deben desarrollar funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales, y pueden sancionar las infracciones a dicha normativa.

En el ámbito de los organismos competentes, la Ley establece los tres siguientes:

Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas.

En cumplimiento de esta misión tiene funciones de asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización; promoción y realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación; apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social o colaboración con organismos internacionales.

Además, debe velar por la coordinación, apoyar el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomentar y prestar apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas y actuar como centro de referencia nacional.

Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, cuyo régimen jurídico se regula en la Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la función de la vigilancia y control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales y concretamente:

- Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente.
- Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.
- Elaborar los informes solicitados por los juzgados de lo social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurran dichas calificaciones.
- Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención.
- Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

Es el órgano colegiado asesor de las Administraciones públicas en la formulación de las políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Está integrada por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado y por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

Conoce de las actuaciones que desarrollan las Administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control y puede informar y formular propuestas en relación con dichas actuaciones.

1.5. Papel protagonista de la negociación colectiva en la prevención de riesgos laborales

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece la presencia activa de los interlocutores sociales por medio de dos preceptos:

- La participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, pro-

gramación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo es principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales (art. 12).

- Las disposiciones de carácter laboral contenidas en la Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos (art. 2.2).

En relación con esta última cuestión, la salud laboral es un concepto muy amplio y de continua evolución por lo que la negociación colectiva cumple una labor esencial.

1. Cuestiones generales

En la propia Exposición de Motivos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se deja constancia que uno de sus principios rectores es el de la participación de empresarios y trabajadores, a través de sus organizaciones representativas.

En referencia a esta cuestión, hay que plantearse qué papel puede jugar: sólo como mecanismo de supletoriedad, integrando lagunas o dando concreción a conceptos indeterminados que ayuden a solventar los múltiples conflictos de aplicación o algo más.

En todo caso, es evidente que puede tener un papel estratégico en la satisfacción de las necesidades de las empresas.

Así, esta relevancia se puede comprobar cuando el V Acuerdo de Empleo y Negociación Colectiva dedica un capítulo VIII sobre «*Seguridad y salud en el trabajo*», con el siguiente contenido.

Las Organizaciones firmantes hemos recogido en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027, los nuevos retos y objetivos de la seguridad y salud en el trabajo.

En desarrollo de la misma, consideramos que la negociación colectiva es la vía idónea para adaptar las condiciones generales de seguridad y salud en el trabajo a las características de cada sector o de la organización empresarial y de sus plantillas. Por ello, los convenios colectivos debieran:

- *Promover protocolos y guías de acogida en la empresa para la mejora de la sensibilización y generación de cultura preventiva.*
- *Establecer medidas concretas para que las empresas, con la participación de la representación legal de los trabajadores o, en su caso, con las personas trabajadoras, desarrollen un plan integral enfocado al fomento de la cultura preventiva y a la reducción de la siniestralidad laboral.*
- *Incluir la perspectiva de género en la gestión de la prevención en la empresa.*
- *Contemplar la discapacidad en la gestión de la prevención.*
- *Impulsar el desarrollo de medios y procedimientos para la adaptación de puestos de trabajo.*
- *Promover la atención al envejecimiento y sus implicaciones en el desarrollo de la actividad laboral, implementando los contenidos del Acuerdo Marco Autónomo sobre envejecimiento activo y enfoque intergeneracional, adoptado por los interlocutores sociales europeos, BusinessEurope, UEAPME, CEEP y CES, el 8 de marzo de 2017.*
- *Avanzar en la evaluación de riesgos de los puestos de trabajo a distancia.*
- *Avanzar en la gestión preventiva de los riesgos psicosociales, impulsando programas de prevención del estrés laboral.*
- *Elaborar y hacer seguimiento de protocolos de gestión de los conflictos psicosociales asociados a la violencia y/o el acoso en el trabajo, incluyendo el ciberacoso, mobbing y la violencia a través de los medios digitales.*
- *Desarrollar la formación en prevención de riesgos laborales, incluyendo la de las personas trabajadoras designadas y la representación de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, adaptando sus contenidos y duración a la realidad de las personas trabajadoras y empresas, y, en el caso de los trabajadores y trabajadoras, fijando medios para su acreditación.*
- *Incluir programas de formación e información sobre los riesgos del uso de las nuevas tecnologías del trabajo y las medidas preventivas a adoptar frente a* los mismos, además de criterios de buenas prácticas respecto a la digitalización.
- *Incluir medios y medidas de coordinación de actividades empresariales,*

sencillos, eficaces y eficientes, acordes con el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y su desarrollo a través del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, en los que participen la representación de las personas trabajadoras.

- *Potenciar el desarrollo de la vigilancia de la salud colectiva.*
- *Desarrollar protocolos y guías para la mejora de la gestión de la reincorporación de las personas trabajadoras después de bajas de larga duración.*
- *Abordar las adicciones y desarrollar planes de prevención e intervención en las mismas. Establecer instrumentos para, en el marco de la prevención de riesgos laborales, identificarlas y afrontarlas.*
- *Priorizar la acción preventiva sobre los factores que generan determinados riesgos frente al mero establecimiento de pluses de toxicidad, penosidad, peligrosidad e insalubridad.*

Así, se puede comprobar que las cuestiones relacionadas con la salud laboral están presentes en los convenios colectivos, como se deduce del siguiente cuadro resumen.

TIPOS DE CLÁUSULAS	CONVENIOS	TRABAJADORES
Retribución salarial		
Complemento salarial de penosidad	23,75 %	24,16 %
Complemento salarial de insalubridad	7,61 %	7,60 %
Complemento salarial de peligrosidad	19,80 %	21,74 %
Medidas relacionadas con el absentismo	29,22 %	14,25 %
Complementos de prestaciones sociales		
Complementos retributivos sobre algún tipo de prestación social	87,03 %	94,39 %
Complemento a la enfermedad común	78,29 %	80,71 %
Complemento al accidente de trabajo y enfermedad profesional	82,97 %	93,29 %
Otras	23,18 %	22,43 %
Seguridad, salud laboral y medio ambiente		
Sistemas de designación de delegados de prevención distintos a los previstos legalmente	8,23 %	16,14 %
Ámbito de elección distinto al de los órganos de representación de personal	3,16 %	3,98 %
Posibilidad de elección como delegados de prevención a trabajadores y/o delegados sindicales	7,33 %	15,43 %
Trabajadores	4,74 %	14,96 %
Delegados sindicales	6,88 %	8,49 %
Crédito horario mensual para los delegados de prevención	13,42 %	6,89 %
Establecimiento de planes y programas de prevención de riesgos	20,42 %	13,63 %
Establecimiento de los contenidos de la formación en materia de seguridad y salud	14,95 %	16,58 %
Para el conjunto de los trabajadores	14,21 %	16,35 %
Para los representantes de los trabajadores	11,28 %	9,52 %
Pacto con los representantes de los trabajadores sobre la elección del servicio de prevención ajeno	4,62 %	2,69 %
Cláusulas específicas de medio ambiente	9,70 %	11,67 %

Ministerio de Trabajo y Economía Social. Estadística de convenios colectivos de trabajo. 2024 (avance).

Este cuadro resumen muestra claramente que la prevención de riesgos laborales está muy presente en la negociación colectiva ya que en la mayoría de convenios colectivos a nivel nacional incorporan artículos y, con frecuencia, títulos o capítulos, en ocasiones extensos, sobre esta materia. Además, existe un indiscutible enriquecimiento de los contenidos preventivos contemplados en los convenios, si se compara con períodos anteriores.

Ahora bien, la regulación en los convenios es muy abstracta ya que no son muchos los convenios que regulan esta materia y la mayoría se limitan bien a la remisión a la norma legal o bien a su mera reproducción.

Son escasos los convenios que se preocupan de adaptar y de adecuar las normas de carácter general a las particularidades del sector.

Los convenios, con mucha frecuencia, incorporan en su enunciado declaraciones generales de intenciones o de compromiso con la prevención de riesgos laborales.

La negociación colectiva suele limitarse a manifestar preocupaciones y compromisos genéricos en relación con la prevención de riesgos laborales, renunciando a acometer medidas singulares orientadas a transformar esas declaraciones de intenciones en actuaciones concretas.

La mayoría de las veces, la alusión convencional a los principios de la prevención no es sino una declaración de buenas intenciones o un pedagógico recordatorio de los criterios que deben inspirar la acción preventiva.

Destacan las declaraciones generales sobre el objetivo de protección eficaz de la seguridad y salud laboral, sobre la necesidad de establecer y planificar la acción preventiva en los centros de trabajo y empresas y sobre algunos derechos y deberes que concretan aquel objetivo propuesto, muchas de las cuales constituyen referencia convencional constante o muy recurrente.

En cuanto a la evaluación de riesgos laborales, la obligación de evaluar suele articularse en los convenios mediante fórmulas que especifican que cualquier ampliación o modificación de las instalaciones de los establecimientos, de la maquinaria que allí se utilice o de la tecnología que se aplique a los diversos puestos de trabajo, debe implicar una evaluación de los riesgos para la salud y seguridad laboral.

También son habituales las previsiones de efectuar evaluaciones más específicas, cuando las circunstancias personales del trabajador así lo aconsejen, en concreto, en los casos de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, de trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o que estén en período de lactancia, de menores de edad y de trabajadores temporales.

En los convenios que regulan la planificación preventiva, incluye unas medidas concretas como los medios humanos y materiales y recursos económicos necesarios; medidas de emergencia y de vigilancia de la salud; información y formación de los trabajadores en materia preventiva y fases y prioridades del desarrollo de las medidas de prevención.

Igualmente suelen concretar que el desarrollo de tal obligación se efectuará a través de planes o de programas.

La regulación de equipos de trabajo y medidas de protección puede calificarse de puramente formal, en la medida en que la mayoría de los convenios se limitan a la mera reproducción de lo previsto en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

En relación a la formación, suele ser frecuente en la negociación colectiva la inclusión de programas o planes de formación específica orientados a garantizar una formación adecuada dirigida a una gran variedad de sujetos.

La regulación de la vigilancia de la salud es uno de los aspectos preventivos más regulados por la negociación colectiva, en todos los niveles.

Incluso los convenios colectivos que no desarrollan las previsiones legales sobre seguridad y salud en el trabajo, contienen referencias a la obligación del empresario de garantizar la vigilancia de la salud de sus trabajadores.

La regulación de la vigilancia se contempla desde el punto de vista de reconocimientos médicos de carácter periódico, aunque aún hay convenios que siguen manteniendo los tradicionales chequeos anuales.

Se aprecia un uso generalizado de las excepciones a la voluntariedad, que son aprovechadas por la negociación colectiva para determinar la obligación del trabajador de someterse al reconocimiento médico cuando se produzca un

cambio de actividad laboral, para valorar sus características personales, estado biológico o discapacidades físicas, psíquicas o sensoriales y, en general, el estado de salud del trabajador, o en ciertos casos concretos motivados, por ejemplo, por un accidente laboral sufrido con anterioridad por el trabajador, por una ausencia prolongada, o incluso por las características en sí riesgosas de la actividad a desarrollar.

Del análisis de los convenios de los últimos años se desprende que comienza a generalizarse una fórmula en virtud de la cual es obligatorio el reconocimiento médico cuando se aprecien en el trabajador comportamientos extraños de carácter psíquico y/o farmacológico, de especial intensidad y habitualidad.

En relación con los trabajadores especialmente sensibles, los convenios se limitan a enumerar las obligaciones de carácter general que debe asumir el empresario respecto de estos trabajadores a determinados riesgos; de las trabajadoras embarazadas, que hayan dado a luz o estén en período de lactancia; de los menores y de los trabajadores temporales o puestos a disposición por una empresa de trabajo temporal.

En cuanto a la consulta, participación y representación, con la finalidad de organizar las estructuras participativas adecuándolas a las características de la empresa para garantizar una mayor protección en materia de seguridad y salud en el trabajo, los convenios colectivos proceden a la creación de órganos de participación adicionales al regulado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales como son las Comisiones de Seguridad y Salud de distinto nivel o ámbito.

Finalmente, respecto al régimen sancionador, la tipificación de las infracciones de los trabajadores en salud laboral es uno de los temas estrella en la negociación colectiva.

La práctica totalidad de los convenios colectivos incluyen una extensa enumeración de las infracciones laborales, y sus correlativas sanciones, y en ese elenco ocupan un lugar importante las infracciones vinculadas con la prevención de riesgos laborales.

2. Posibles cláusulas a incluir en los convenios colectivos

Hay que tener en cuenta que existe libertad de negociación, de manera que cabe total posibilidad de regular estas materias. Además, no hay materia de contenido mínimo, pero sí la referencia a protocolos de actuación en caso de catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adversos.

Además, en la articulación de los diferentes niveles de los convenios colectivos, principalmente en relación con los convenios de empresa, hay que tener en cuenta tres cuestiones:

- Inaplicación en la empresa de las condiciones pactadas en convenio colectivo, sólo para «mejoras voluntarias de la acción protectora de la Seguridad Social» (art. 82.3.g ET)
- No existe la posibilidad de lograr prioridad aplicativa de los convenios de empresa en esta materia (no está incluida en la relación del art. 84.2 ET).
- Las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales están entre las materias no negociables a los efectos de prioridad aplicativa de los convenios de comunidad autónoma (art. 84.3 ET) y convenios provinciales (art. 84.4 ET)

En cuanto a las materias concretas que se podrían incluir en los convenios colectivos se puede citar las siguientes.

Riesgos laborales

Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y este derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

En cumplimiento del deber de protección, el empresario debe garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo.

Frente a esta situación, hay que plantearse la posibilidad de regular aspectos relativos a derechos digitales, trabajo a distancia, desconexión digital, absentismo, incapacidad temporal o salud general.

Todo ello, teniendo en cuenta que son peticiones de los sindicatos aspectos como los riesgos digitales y teletrabajo, la salud mental, los trastornos musculoesqueléticos o las adicciones.

Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva.

La prevención de riesgos laborales debe 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.

Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención son dos:

- Evaluación de riesgos laborales.
- Planificación de la actividad preventiva.

En cuanto a la introducción de cláusulas de negociación colectiva respecto a la evaluación de riesgos laborales, hay que tener en cuenta que es petición de los sindicatos la consulta previa con la RLT o los trabajadores sobre el procedimiento (en ausencia de ésta), la evaluación ha de tener perspectiva de género, que la evaluación se realice con presencia de los delegados de prevención, la inclusión de los riesgos psicosociales, la inclusión de los riesgos en casos de situaciones especiales de riesgo derivados de embarazo o lactancia o la actualización de la evaluación cuando lo solicite la RLT o los delegados de prevención.

Respecto a los equipos de trabajo y medios de protección, el empresario debe proporcionar a sus trabajadores equipos de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos cuando, por la naturaleza de los trabajos realizados, sean necesarios.

En esta cuestión, hay que tener en cuenta que los sindicatos solicitan la consulta previa con los delegados de prevención, que, en caso de discrepancias entre la empresa y el trabajador por estos equipos, se informará al comité de seguridad y salud que emitirá informe y que, ante cualquier tipo de riesgo, especialmente físico, químico o biológico, aunque no supere el valor ambiental límite, el empresario está obligado a entregar estos equipos a los trabajadores que lo soliciten.

En relación con la información, consulta y participación de los trabajadores, se deben introducir mecanismos para que los trabajadores estén obligados a recibir esta información, asimilarla y aplicarla, según las circunstancias.

En cuanto a la formación de los trabajadores, también es necesario que se introduzcan mecanismos para que los trabajadores estén obligados a recibir esta información, asimilarla y aplicarla, según las circunstancias, teniendo en cuenta que los sindicatos suelen solicitar la integración de la perspectiva de género, así como el establecimiento de una formación mínima obligatoria.

En cuanto a las medidas de emergencia, concretamente hay dos situaciones que deben ser incluidas en los convenios colectivos:

Altas temperaturas

En mayo de 2023, entró en vigor el RD-ley 4/2023, de 11 de mayo, que incluyó una medida significativa: la prohibición de realizar trabajos al aire libre durante situaciones de olas de calor extremas. En desarrollo de esta norma se publicó el Plan Nacional de actuaciones preventivas de los efectos del exceso de temperatura sobre la salud Año 2024, por lo que se podría incluir en los convenios colectivos un protocolo de actuación para trabajos en exterior durante olas de calor y períodos de altas temperaturas.

Catástrofe o fenómeno meteorológico adverso

El Real Decreto-ley 8/2024, de 28 de noviembre, modificó el Estatuto de los Trabajadores e introdujo la obligación de negociar protocolos de actuación que recojan medidas de prevención de riesgos específicamente referidas a la actuación frente a catástrofes y otros fenómenos meteorológicos adversos.

Igualmente, se deben introducir mecanismos de gestión del permiso retribuido regulado en el art. 37.3.g ET, introducido por la Ley 6/2024, de 20 de diciembre, de hasta 4 días por imposibilidad de acceder al centro de trabajo o transitar por las vías de circulación necesarias para acudir al mismo, como consecuencia de las recomendaciones, limitaciones o prohibiciones al desplazamiento establecidas por las autoridades competentes, así como cuando concurra una situación de riesgo

grave e inminente, incluidas las derivadas de una catástrofe o fenómeno meteorológico adverso.

Respecto al riesgo grave e inminente, no sólo existe un régimen general, sino que la DANA ha supuesto la inclusión de un supuesto concreto dentro de esta situación.

Así, el Real Decreto-ley 7/2024, de 11 de noviembre, entendió que la situación excepcional provocada por la DANA y sus efectos se entenderán como riesgo grave e inminente a los efectos previstos en el art. 21.2 LPRL y da derecho a las personas trabajadoras y a las personas socias trabajadoras y de trabajo a interrumpir su actividad, abandonar el lugar de trabajo y no acudir al mismo.

En relación a la vigilancia de la salud, el empresario debe garantizar a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.

En esta materia, se pueden incluir cláusulas relativas a obligatoriedad de estos reconocimientos, especialmente en casos de alcohol, drogas y medicamentos, la obligatoriedad en casos de vuelta de procesos de incapacidad temporal de larga duración, así como el establecimiento de un valor claro a los informes de los servicios de prevención.

En todo caso, teniendo en cuenta que las peticiones de los sindicatos suelen ser en relación con los reconocimientos médicos con carácter anual, la necesidad de informe previo del RLT para la realización de los reconocimientos, que los reconocimientos médicos serán considerados como tiempo de trabajo, así como el establecimiento de un protocolo de reincorporación tras procesos de ausencia prolongada.

Respecto a la coordinación de actividades empresariales, se pueden introducir mecanismos de establecimiento de medios de coordinación entre empresarios, que determinen claramente la información que se les va a dar a los trabajadores para que se entienda cumplida la obligación de la empresa, así como mecanismos de obligación de información entre las empresas, así como supuestos de asunción de responsabilidades.

En este tema, los sindicatos suelen reclamar la realización de reuniones conjuntas con los comités de las diferentes empresas.

En relación a la protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, hay que tener en cuenta la nueva regulación de la incapacidad permanente como causa de extinción del contrato de trabajo (Ley 2/2025, de 29 de abril) o supuestos de *sharenting* en caso de menores.

En cuanto a las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos, es preciso introducir una clara tipificación en el régimen disciplinario, frente a la opinión de los sindicatos de no aplicación de sanciones en caso de utilización del régimen de riesgo grave e inminente, salvo supuestos extremos y previa realización de expediente previo.

Finalmente, en materia de consulta, participación y representación, el art. 35.4 LPRL establece dos posibilidades:

(...) en los convenios colectivos podrán establecerse otros sistemas de designación de los delegados de prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propios trabajadores (art. 35.4 LPRL)

Asimismo, en la negociación colectiva o mediante los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores podrá acordarse que las competencias reconocidas en esta Ley a los delegados de prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en el propio convenio o en los acuerdos citados. Dichos órganos podrán asumir, en los términos y conforme a las modalidades que se acuerden, competencias generales respecto del conjunto de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo, en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales (art. 35.4 LPRL).

Ante esta regulación, las peticiones de los sindicatos suelen referirse al nombramiento de un delegado sectorial o territorial de prevención (para pymes), la asunción por parte de la empresa del coste de la formación a los delegados de prevención, la obligatoriedad de facilitación de toda la información y documentación que demanden, el incremento del crédito horario por el desarrollo de actividades de prevención, el derecho a asistir a cursos en materia de prevención, siendo considerados dentro del crédito, la creación de un comité intercentros de seguridad y salud, la ampliación de las funciones del comité de seguridad y salud, el establecimiento de protocolos contra el estrés, violencia o acoso en el trabajo o su intervención en la designación de la mutua colaboradora.

LA ACCIÓN PREVENTIVA

2.1. Concepto de seguridad y salud laboral

Se entiende por seguridad y salud laboral la parte del Ordenamiento jurídico que regula las condiciones de seguridad y salud, en el sentido más amplio posible, en el ámbito de la relación laboral.

Sin embargo, también puede referirse a un concepto técnico, y no estrictamente jurídico, en cuyo caso se puede hablar de materia que, con carácter multidisciplinar, el conjunto de métodos y actuaciones que, incidiendo sobre las condiciones de trabajo, tienen como finalidad no solo prevenir los riesgos laborales para evitar accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, sino también promocionar la salud de los trabajadores.

Estos conceptos, cuyo origen cabe encontrarlos en la denominada medicina del trabajo, en la actualidad incorporan múltiples facetas, especialmente en el ámbito tecnológico.

A la hora de determinar estos conceptos, deben integrarse los siguientes tres conceptos:

Condición de trabajo

Cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador, en la que se han de incluir, necesariamente las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el centro de trabajo, la naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia, los procedimientos para la utilización de estos agentes que influyan en la generación de los riesgos mencionados, así como cualquier otra característica del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador.

Así se observa que existen en esta definición variables de tipo técnicas, como el entorno, que engloba todas las características del medio ambiente de trabajo o la tarea, que incluye las condiciones materiales, la carga de trabajo, la organización y método de trabajo o el reconocimiento social de la tarea y variables de factor humano, principalmente la aptitud y la actitud.

Factores de riesgo

Se trata de aquellas características de las condiciones de trabajo que, no siendo adecuadas, determinan la probabilidad de que ocurra un suceso negativo y no deseado que puede poner en peligro la salud o la integridad física del trabajador.

Riesgo laboral

En este caso, se entiende como riesgo laboral la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo, teniendo en cuenta que, para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, deben valorarse conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.

Se trata de una definición más amplia ya que incluye todo tipo de factores, como se comprueba cuando se definen los daños derivados del trabajo, como todo tipo de enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.

De esta manera, la Ley establece una correlación en cuanto a la protección frente a los riesgos laborales, ya que se establece como un derecho de los trabajadores y una obligación de las empresas y con un resultado muy claro: una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

En cumplimiento de este deber de protección, el empresario debe integrar la actividad preventiva en la empresa y adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

Además, debe desarrollar una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo.

En todo caso, las medidas complementarias que se puedan utilizar por parte del empresario para el cumplimiento de estas obligaciones, como expresamente determina la Ley, no le eximen del cumplimiento de su deber, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona o entidad.

Todo ello, teniendo en cuenta que este deber general de prevención debe fundamentarse en los siguientes principios generales:

- Evitar los riesgos.
- Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.
- Combatir los riesgos en su origen.
- Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud.
- Tener en cuenta la evolución de la técnica.
- Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
- 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.
- Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
- Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

Como conclusión, son diversos los motivos que justifican la prevención:

- Laborales: repercute en una mejora del clima laboral, que no sólo satisface a los trabajadores, sino que también tiene una relación directa con el incremento de la productividad.
- Jurídicas: el cumplimiento de las normas evita la producción de riesgos, reduciendo o eliminando totalmente las responsabilidades para las empresas.
- Sociales: todos los integrantes de la sociedad, incluidos los trabajadores y las empresas, están obligados a preservar la salud de las personas.
- Económicas: la adopción de estas medidas es totalmente rentable, ya que elimina costes directos, como, por ejemplo, complementos de prestaciones, recargos, indemnizaciones o sanciones, pero también indirectos, fundamentalmente, horas no trabajadas, pérdida de atractivo para futuros trabajadores o graves problemas reputacionales para la empresa.

2.2. Riesgos laborales

Analizados los riesgos y los daños que pueden ocasionar, y teniendo como fundamento que la prevención mejora la competitividad de las empresas, ya que incide en el ámbito de los recursos humanos, elemento estratégico, protege la salud de los trabajadores, ya que asume las funciones protectoras en el ámbito de la relación laboral y contribuye a la sostenibilidad de los sistemas de protección social, ya que, al implantar las diferentes metodologías, el resultado es una herramienta más en la asunción de estas funciones, hay que tener en cuenta dos cuestiones previas:

En primer lugar, el empresario debe cumplir con una serie de obligaciones generales, ya sea en los lugares de trabajo (Real Decreto 486/1997, de 14 de abril) o concretamente en las obras de construcción (Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre).

En segundo lugar, existen toda una serie de riesgos claramente identificados, como la exposición a agentes químicos (Real Decreto 374/2001, de 6 de abril); agentes físicos, como el ruido, las vibraciones, la temperatura, las radiaciones o las lesiones osteo-articulares y músculo esqueléticas; agentes biológicos (Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo); riesgos eléctricos, de incendio, explosión; ergonómicos o psicosociales.

Así, a los efectos de poder las empresas prevenir estos riesgos hay que tener en cuenta que todos resultados que producen estos riesgos, especialmente cuando son accidentes, tienen una causa que interviene en su materialización, teniendo en cuenta que la mayoría tiene causas naturales, que significa que pueden ser estudiadas y eliminadas, no se deben a una sola causa, sino a varias que suelen estar interrelacionadas entre si y que si la empresa es capaz de identificar la causa principal, la eliminación del riesgo es total.

Para lograr el objetivo de erradicar o disminuir estos riesgos es necesaria la puesta en práctica de unas medidas de seguridad, que pueden ser agrupadas en dos bloques.

- Técnicas analíticas, cuyo objetivo es la detección del riesgo y la investigación de las causas y que pueden ser previas, como las inspecciones de seguridad o posteriores, como las investigaciones o el procesamiento de datos.

- Técnicas operativas, cuyo objetivo es la adopción de medidas, incidiendo en el factor técnico o en el humano.

2.3. Accidente de trabajo y enfermedad profesional

La Ley de Prevención define en su art. 4 diversos conceptos, pero omite el accidente de trabajo y la enfermedad profesional, pese a que es uno de los términos más utilizados por la Ley, por lo que se deben utilizar los significados regulados en la Ley General de la Seguridad Social.

Así, según el art 156 LGSS, se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena y establece toda una serie de supuestos que se incluyen en este concepto:

- Los que sufra el trabajador al ir o al volver del lugar de trabajo.
- Los que sufra el trabajador con ocasión o como consecuencia del desempeño de cargos electivos de carácter sindical, así como los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejerciten las funciones propias de dichos cargos.
- Los ocurridos con ocasión o por consecuencia de las tareas que, aun siendo distintas a las de su grupo profesional, ejecute el trabajador en cumplimiento de las órdenes del empresario o espontáneamente en interés del buen funcionamiento de la empresa.
- Los acaecidos en actos de salvamento y en otros de naturaleza análoga, cuando unos y otros tengan conexión con el trabajo.
- Las enfermedades que contraiga el trabajador con motivo de la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la enfermedad tuvo por causa exclusiva la ejecución del mismo.
- Las enfermedades o defectos, padecidos con anterioridad por el trabajador, que se agraven como consecuencia de la lesión constitutiva del accidente.
- Las consecuencias del accidente que resulten modificadas en su naturaleza, duración, gravedad o terminación, por enfermedades intercurrentes, que constituyan complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo o tengan su origen en afecciones adquiridas en el nuevo medio en que se haya situado el paciente para su curación.

Además, presume que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo.

Igualmente, regula que no impedirán la calificación de un accidente como de trabajo:

- La imprudencia profesional que sea consecuencia del ejercicio habitual de un trabajo y se derive de la confianza que este inspira.
- La concurrencia de culpabilidad civil o criminal del empresario, de un compañero de trabajo del accidentado o de un tercero, salvo que no guarde relación alguna con el trabajo.

En cambio, excluye de este concepto:

- Los que sean debidos a fuerza mayor extraña al trabajo, entendiéndose por esta la que sea de tal naturaleza que no guarde relación alguna con el trabajo que se ejecutaba al ocurrir el accidente (sin incluir la insolación, el rayo y otros fenómenos análogos).
- Los que sean debidos a dolo o a imprudencia temeraria del trabajador accidentado.

En sentido similar, el art. 157 LGSS define enfermedad profesional como la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena en las actividades que se especifiquen en el cuadro regulado en el Real Decreto 1299/2006, de 10 de noviembre, y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen para cada enfermedad profesional.

Sin embargo, ambos conceptos no son extensibles sin más al ámbito preventivo, ya que la Ley General de la Seguridad Social presenta un ámbito subjetivo más reducido y porque tiene carácter reparador frente al carácter preventivo de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

El accidente tiene que producir una lesión o daño. No es posible calificar como accidente, desde un punto de vista preventivo, un suceso o incidente en el trabajo que no produce daño. Ahora bien, el daño no tiene por qué producir una incapacidad temporal, aunque suela ser la consecuencia habitual.

Así, la protección frente a las contingencias debe llevarse a cabo, desde la óptica de la prevención de riesgos laborales, mediante la adaptación del trabajo a la persona.

El daño o detrimento corporal se sufre en el trabajo o por consecuencia de él, y agrupa no sólo aquellas lesiones inmediatas causadas por agentes externos, sino también las enfermedades, cuya causa puede demostrarse vinculada al trabajo, aunque se manifiesten, en ocasiones tardíamente, y cuya relación de causalidad con el trabajo sea también, a veces, más difícil de engarzar.

El tema de las enfermedades contraídas por el trabajador con motivo de la realización de su trabajo es uno de los más complejos de abordar por la dificultad de establecer una relación de causalidad entre la enfermedad y la actividad profesional mediante un diagnóstico médico.

De hecho, la precisión realizada por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en el sentido de que el daño incluye las enfermedades, patologías o lesiones, se aproxima al concepto manejado por la Ley General de Seguridad Social. Ahora bien, la interpretación del concepto de enfermedad relacionada con el trabajo, y no calificada de profesional por no estar incluida en el cuadro de enfermedades profesionales ha dado lugar a una abundante casuística jurisprudencial.

No basta que un trabajador sufra un daño o lesión, sino que ésta debe tener una relación con el trabajo realizado. Sobre esta cuestión, la Ley General de la Seguridad Social conecta con uno de los principios establecidos en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales al regular la la adaptación del trabajo a la persona.

La Ley General de la Seguridad Social considera accidentes de trabajo los ocurridos con ocasión o por consecuencia de las tareas que, aun siendo distintas a las de su categoría profesional, ejecute el trabajador en cumplimiento de las órdenes del empresario o espontáneamente en interés del buen funcionamiento de la empresa.

En este tipo de accidente, puede plantear problemas de calificación el trabajo realizado fuera de las funciones habituales o el espontáneamente realizado por el trabajador, y así, mientras la Ley de Seguridad Social incluye ambos supuestos en la categoría de accidente de trabajo, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no se pronuncia al respecto.

El nexo causal entre patología o lesión y la realización de la actividad en el tiempo y en el lugar del trabajo perdería su sentido si no fuese por la presunción, salvo prueba en contrario, de que son constitutivas de accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar del trabajo.

Para que esta presunción sea operativa se requiere la concurrencia de dos requisitos: que el trabajador sufra la lesión en el tiempo y lugar del trabajo, y que no haya prueba en contrario que la desvirtúe.

Esta presunción tiene un papel fundamental en el ámbito laboral, si bien plantea importantes problemas en el ámbito preventivo en la medida en que dificulta el control empresarial y hace recaer sobre las empresas una obligación de protección que carece de límites predeterminados.

Esto ocurre, por ejemplo, con los accidentes ocurridos mediando culpa o imprudencia del trabajador o con las enfermedades que ocurren en tiempo y lugar de trabajo (accidentes vasculares, entre otros) o con patologías relacionadas con riesgos psicosociales.

La Ley de Seguridad Social regula una máxima garantía para asegurar la vigencia del nexo causal entre el daño y el trabajo, llegando a eliminar algunos factores o circunstancias que pudieran obstaculizarlo, como, por ejemplo, el hecho que no se impida la calificación como accidente de trabajo en determinados casos de imprudencia profesional.

Sin embargo, la falta de cautela o precaución del trabajador frente a los riesgos laborales o incluso del incumplimiento de las normas preventivas, si no es temeraria, puede tener consecuencias que puedan ser protegidas desde un punto de vista de protección prestacional, pero difícilmente pueden ser admitidas desde la prevención de riesgos laborales.

Finalmente, según los últimos datos de Eurostat, en 2023, se registraron 2,82 millones de accidentes laborales no mortales que provocaron al menos 4 días naturales de baja laboral y 3.298 accidentes laborales mortales, lo que supone una proporción de 856 accidentes no mortales por cada accidente mortal.

En comparación con el año anterior, los accidentes no mortales disminuyeron en 148.935 (un 5,0 % menos) y los accidentes mortales aumentaron en 12 (un 0,4 % más).

Los hombres tuvieron una probabilidad considerablemente mayor que las mujeres de sufrir un accidente laboral. En 2023, el 67,6 % de los accidentes laborales no mortales involucraron a hombres.

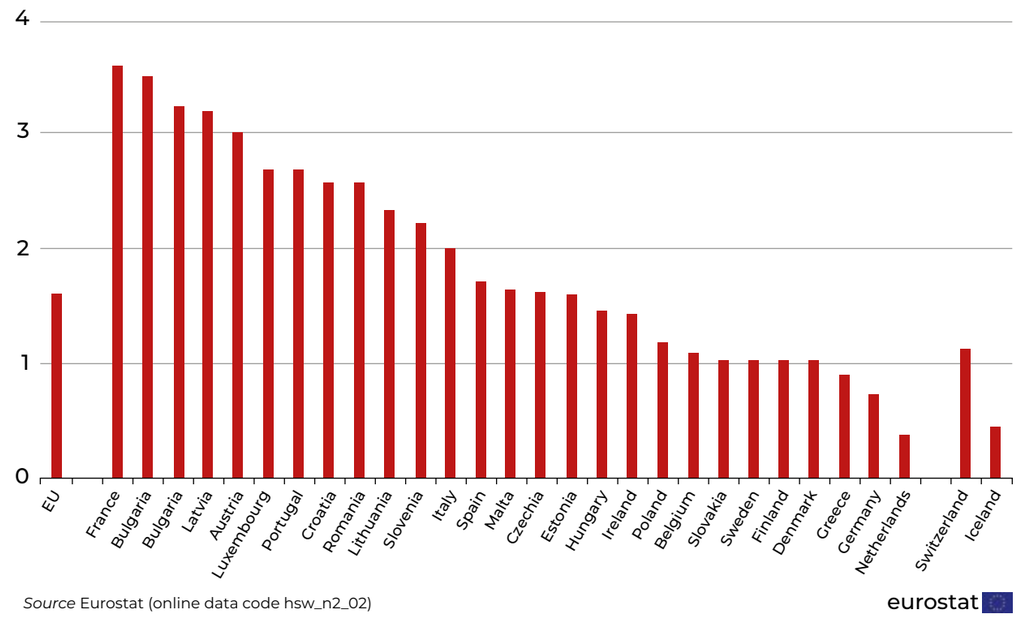
Entre 2022 y 2023, el número de accidentes laborales no mortales en los que se vieron involucrados hombres disminuyó (59.869), mientras que la disminución fue mayor (89.242) en el número de accidentes no mortales en los que se vieron involucradas mujeres.

umber of non-fatal and fatal accidents at work, 2023
(people)

	Non-fatal acidents at work involving at least 4 calendar days of absence from work Men			Fatal accidents at work
	Total (¹)	Men	Women	Total
EU	2 824 711	1 909 910	913 804	3 298
Belgium	61 139	41 998	19 140	47
Bulgaria	2 197	1 460	737	90
Czachia	35 672	23 604	12 158	78
Denmark	50 246	29 591	20 337	32
Germany	788 576	571 900	216 327	403
Estonia	5 216	3 613	1 603	10
Ireland	21 960	13 901	7 845	39
Greece	4 674	3 211	1 463	37
Spain	481 022	339 844	141 178	355
France	614 561	370 761	243 800	811
Croatia	9 161	5 601	3 555	43
Italy	268 197	194 242	73 955	473
Cyprus	1 314	943	371	14
Latvia	2 217	1 418	799	28
Lithuania	4 875	3 021	1 744	32
Luxembourg	6 435	4 870	1 565	12
Hungary	24 756	15 418	9 338	61
Malta	1 465	1 147	318	5
Netherlands	84 690	47 799	36 891	31
Austria	55 644	43 344	13 300	121
Poland	65 307	39 385	25 922	168
Portugal	125 873	87 100	38 773	136
Romania	3 429	2 320	1 109	146
Slovenia	13 716	9 753	3 963	21
Slovakia	8 027	5 021	3 006	23
Finland	33 148	21 440	11 708	27
Sweden	50 103	27 206	22 897	55
Iceland	1 488	985	503	1
Switzerland	99 421	76 133	23 288	48

En toda la Unión Europea, se registraron 1,63 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores en 2023. Así, el número de accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores osciló entre menos de 1,00 en los Países Bajos, Alemania y Grecia y al menos 3,00 en Austria, Letonia, Chipre, Bulgaria y Francia, mientras que la tasa de incidencia más alta se registró en Francia, con 3,60 accidentes mortales por cada 100.000 trabajadores.

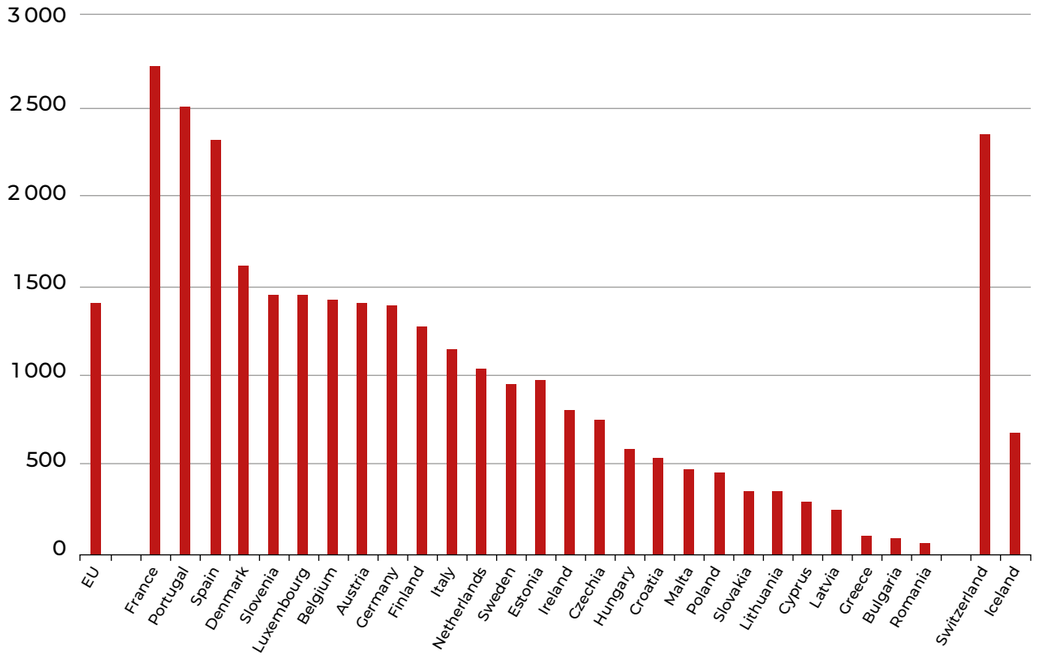
Fatal accidents at work, 2023
(incidence rates per 100 000 employed people)



Source Eurostat (online data code hsw_n2_02)

En cambio, en 2023 se registraron 1.393 accidentes no mortales por cada 100.000 trabajadores. La variación en las tasas de incidencia entre los países osciló entre menos de 100 accidentes no mortales por cada 100.000 trabajadores en Rumanía y Bulgaria y más de 2.000 por cada 100.000 trabajadores en España, Portugal y Francia.

Fatal accidents at work, 2023
(incidence rates per 100 000 employed people)



Note: non-fatal (serious) accidents reported in the framework of ESAW are acoderts that imply at least 4 full calendar days of absence from work.
Source Eurostat (online data code hsw_n2_01)

eurostat

De esta manera, como se puede comprobar, los accidentes de trabajo en el ámbito de la Unión Europea y, por supuesto en España, siguen siendo uno de los problemas más relevantes en las relaciones laborales ya que, si bien su número está en disminución, siguen siendo la causa de muerte más importante, por encima, por ejemplo, de los accidentes de tráfico.

PRL
prl.foment.com

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA EMPRESA

3.1. Concepto de empresa

El empresario puede ser definido como el sujeto del contrato de trabajo que ofrece y recibe el trabajo, por tanto, que contrata a los trabajadores, así como el titular de una organización económica que decide cómo debe funcionar desde todos los puntos de vista, asumiendo los riesgos de la actividad.

Por esta razón, se suele definir al empresario a partir de las notas características del art. 1.1 ET.

El art. 1.2 TRET regula que puede tener la condición de empresario una persona física, una persona jurídica o una comunidad de bienes.

Su clasificación se puede hacer desde muchos puntos de vista.

- Pequeña, mediana y gran empresa (siguiendo la clasificación del Reglamento (UE) número 651/2014 de la Comisión, de 17 de junio de 2014, por el que se declaran determinadas categorías de ayudas compatibles con el mercado interior en aplicación de los artículos 107 y 108 del Tratado).
- Pública o privada.
- Existencia o no de ánimo de lucro.

La empresa, como organización económica, puede tener una o varias unidades. Esta unidad técnica es el centro de trabajo, que puede ser definido como la unidad productiva con organización específica que sea dado de alta, como tal, ante la Autoridad laboral (art. 1.5 ET) y se identifica por dos notas características:

- Estar dado de alta, como tal, ante la Autoridad Laboral, conforme al régimen jurídico regulado en la Orden TIN/1071/2010, de 27 de abril, sobre los requisitos y datos que deben reunir las comunicaciones de apertura o de reanudación de actividades en los centros de trabajo.
- Constituir una unidad productiva con organización específica.

En cuanto a esta idea, se entiende que existe cuando se trata de un conjunto de elementos patrimoniales pertenecientes a un empresario susceptible de una explotación económica independiente, capaz de ofrecer bienes y servicios al mercado, siempre que estos elementos han de tener sustantividad propia, no siendo independiente del conjunto de la empresa y debiendo tener una autonomía organizativa y de funcionamiento que le permite desarrollar su actividad con una mínima independencia.

El concepto centro de trabajo presenta claro interés ya que es el lugar en el que se presta el trabajo y aparece como elemento de referencia a la hora de delimitar determinados efectos laborales.

Además, hay que tener en cuenta que:

- En algunas ocasiones, un establecimiento puede contener más de una empresa o varias empresas pueden compartir un mismo centro de trabajo, como sucede, por ejemplo, en casos de coordinación de actividades empresariales.
- El art. 44 TRET, al referirse a la subrogación empresarial, parece distinguir entre el cambio de titularidad que puede sufrir una empresa, un centro de trabajo y una unidad productiva autónoma de la misma.

Como se puede comprobar con esta regulación, se constata que el concepto de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales es totalmente insuficiente, teniendo en cuenta que la empresa tiene un papel protagonista en la gestión de la salud laboral.

La Ley parte de un concepto estático de la empresa, como centro de trabajo propio, exclusivo y estable, que no tiene en cuenta una realidad fundamentada en la colaboración interempresarial, especialmente cuando hay coincidencia de varias empresas en un mismo espacio físico organizado.

Así, la empresa, como centro de creación e imputación de riesgos laborales, y a su vez responsable de la actividad organizada, no se concibe en la Ley en un sentido dinámico, por lo que no se regulan los parámetros ni los límites de la actividad empresarial en los diferentes marcos de descentralización productiva.

Además, otro problema que se encuentra solución en este concepto es la realidad de las empresas en España, teniendo en cuenta que el 95 % del total tienen menos de 5 trabajadores, como se refleja en este cuadro, según datos del DIRCE (INE) correspondientes a 2024.

TOTAL	
	2024
Total	3.255.276
Sin asalariados	1.692.479
De 1 a 2	955.079
De 3 a 5	316.419
De 6 a 9	131.903
De 10 a 19	84.907
De 20 a 49	48.362
De 50 a 99	13.079
De 100 a 199	6.615
De 200 a 249	1.367
De 250 a 999	3.856
De 1000 a 4999	1.012

Si se tienen en cuenta estos datos se muestra claramente la dificultad de aplicar un sistema de organización, como el previsto en la Ley de Prevención de Riegos Laborales.

También cabe destacar que existe un porcentaje muy relevante de las empresas que no tiene trabajadores, por lo que la aplicación de esta norma, también obligatoria, presenta serias dificultades.

	TOTAL				
	2024	**2023**	**2022**	**2021**	**2020**
Total	3.255.276	3.207.580	3.430.663	3.366.570	3.404.428
Sin asalariados	1.692.479	1.719.297	1.942.319	1.879.126	1.912.010

Igualmente, a los efectos de valorar esta dificultad, ha de considerarse el hecho, de que gran parte de estas empresas carece de centro de trabajo propio, puesto que realizan su actividad con carácter temporal en centros de trabajo ajenos, lo que ha supuesto en este período de aplicación que las empresas en muchas ocasiones no pueden más que cumplir la Ley en un plano básicamente formal o documental, pero sin llevar a cabo una organización de la actividad preventiva adecuada a esta realidad.

De hecho, ha habido diversas reformas cuyo objetivo ha sido el reforzamiento de la integración de la prevención en la empresa, pero sin que hayan afrontado con realismo el sistema de organización de las pequeñas y medianas empresas, que carecen de centros de trabajo propios para programar una evaluación de riesgos práctica, ya que en la ejecución temporal de los encargos hay singularidades y riesgos específicos que deben contemplarse.

La empresa adquiere relevancia desde la óptica preventiva en tanto es el sujeto que organiza los elementos personales y materiales que permiten desarrollar la actividad productiva.

Desde la perspectiva de la Ley de Prevención de Riegos Laborales, la empresa no tiene un sentido económico ni jurídico, sino que su importancia radica en la organización de los elementos económicos en un centro o lugar de trabajo determinado. Así, lo relevante no es, el tipo de sociedad, su denominación o el capital de que disponga sino el hecho objetivo relativo a una organización dirigida a un fin productivo.

En este régimen, hay que destacar, por su relevancia en esta cuestión, que, en el seno de esa organización, el empresario ejerce unos poderes de mando, dirección, decisión y gestión; poderes que pueden estar basados en cualquier vínculo jurídico.

De hecho, de esa titularidad derivan las facultades de dirección reconocidas al empresario respecto de los trabajadores que dependen de él y que son elementos integrantes y parte fundamental de la producción de bienes o servicios a través de un vínculo contractual que existe ante el mero hecho del trabajo y que van a tener un papel fundamental en la gestión de la salud laboral.

3.2. Integración de la actividad preventiva en la empresa

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha incorporado una concepción integral de la prevención en la empresa, en cuanto que añade la acción preventiva a la gestión de la actividad productiva inherente a la empresa. No se trata sólo de un mero reconocimiento en la empresa de determinados derechos individuales

de formación o información a los trabajadores, sino que establece una organización especial para cumplir una actividad preventiva definida fundamentalmente por estas tareas: reconocimiento y evaluación de los riesgos existentes, planificación de las acciones a llevar a cabo, y ejecución de las tareas planificadas a través de una organización específica, que es realizada, bien por el propio empresario en empresas de menos de 10 trabajadores, bien designando trabajadores concretos para esta actividad o, creando un servicio propio o concertando todo o parte con entidades especializadas.

Así, la empresa, al igual que gestiona la calidad del proceso productivo debe atender con medios propios o ajenos las tareas que forman la actividad de prevención de los riesgos laborales. Sin embargo, la aplicación práctica de este modelo plantea algunas cuestiones que se refieren, fundamentalmente, a la integración de la actividad preventiva en la empresa.

La integración de la actividad preventiva en la empresa no se fundamenta en un sentido meramente programático, sino que tiene como objetivo tener un contenido obligacional concreto a través de un sistema que estructura una organización destinada a la adopción de unas medidas que han de ser necesariamente adoptadas y cuya aplicación, además, ha de ser adecuadamente controlada.

En este sentido, la actividad preventiva o la adopción de las medidas preventivas, constituye la razón de ser de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, tal como se comprueba en la definición del art. 4.2 LPRL, al regular que se entiende por «prevención» el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo y la referencia del art. 4.5 LPRL que se entienden como procesos, actividades, operaciones, equipos o productos «potencialmente peligrosos» aquellos que, en ausencia de medidas preventivas específicas, originen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores que los desarrollan o utilizan.

De esta manera, la prevención de riesgos laborales no puede ser considerada como un mero enunciado estático de derechos y obligaciones, sino que va más allá al encomendar a las empresas la integración de las medidas preventivas (deberes, obligaciones) en su sistema productivo.

Sin embargo, la regulación de este concepto en la Ley presenta dos cuestiones:

- Un deber de prevención tan amplio (y, en demasiadas ocasiones, inconcreto, debido, entre otras razones, a la dificultad de verificar el cumplimiento real y efectivo de la normativa preventiva, origina una gran burocracia para las empresas.
- Existe un cierto confusionismo conceptual en la utilización prácticamente indistinta de los términos «medidas preventivas», «acción preventiva en la empresa» y «principios de la acción preventiva».

Así, la actividad preventiva en la empresa está integrada por 5 grandes áreas:

- La planificación desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial.
- La evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su actualización periódica.
- La ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva.
- El control de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas.
- La formación e información a los trabajadores, como colofón de dicha actividad preventiva.

Además, durante estos años de aplicación de la Ley, se han producido relevantes reformas en la cuestión de la integración.

Así, en relación con la planificación desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la Ley insiste en la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, concretándose en la obligada elaboración de un plan de prevención de riesgos laborales.

Respecto a la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva, se concreta la necesaria planificación de las actividades preventivas siendo parte de la documentación obligatoria. Además, se plantea la planificación como método para adoptar medidas preventivas concretas frente a los riesgos laborales detectados en la evaluación, que no ha de confundirse con la obligada existencia de un plan de prevención en la empresa.

Sobre la formación e información a los trabajadores, se alude simplemente a la necesidad de «fomentar una nueva cultura de la prevención».

Igualmente, se produce una clara simplificación de la evaluación y la planificación de la actividad preventiva en las pequeñas empresas, atendiendo al número de trabajadores de la empresa, aunque no fija el criterio para su determinación, así como a la naturaleza y peligrosidad de las actividades, si bien no contempla las circunstancias en las actividades que pueden ser consideradas como no peligrosas, a los efectos de esta simplificación.

3.3. Derecho a la protección y principios de la acción preventiva

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula el conjunto de derechos y obligaciones que, a su vez, constituyen el reflejo de la acción preventiva de la empresa.

Ahora bien, la Ley no distingue los derechos de protección, el deber general de protección y la acción preventiva en la empresa, ni define adecuadamente la posición de la empresa como garante de la seguridad de los trabajadores ni tampoco delimita adecuadamente los principios de la prevención, pues éstos, como criterios básicos, no son exigibles directamente desde un punto de vista jurídico, sino que deben servir y completar la interpretación de las normas cuando éstas son indeterminadas.

De hecho, la regulación incluye obligaciones específicas del empresario en los principios, y no clarifica la correlación entre los derechos de los trabajadores y las medidas como obligaciones activas del empresario.

Así, el art. 14.1 LPRL regula el derecho básico de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, e inmediatamente implica al empresario como garante de ese derecho, añadiendo que este derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Conforme a este doble enunciado, se concreta su contenido enumerando cinco derechos de los trabajadores que forman parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud, que son los siguientes:

- Derecho de información en materia preventiva (art. 18 LPRL).
- Derecho de formación en materia preventiva (art. 19 LPRL).
- Derechos de consulta y participación (art. 18 y capítulo V LPRL).
- Derecho de paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente (art. 21 LPRL).
- Derecho de vigilancia del estado de salud (art. 22 LPRL).

En cuanto que es necesaria una correspondencia entre los derechos de los trabajadores y los deberes correlativos del empresario, es totalmente innecesario regular estos deberes, a no ser que, en lugar de éstos, se fijasen específicamente medidas instrumentales para hacerlos efectivos.

Concretamente, las medidas son las siguientes:

- Información a los trabajadores (art. 18.1 LPRL. Esta obligación se completa con la obligación establecida en el art. 15 LPRL relativa a la adopción por la empresa de las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.
- Consulta y participación (art. 18.2 y capítulo LPRL).
- Formación de los trabajadores (art. 19 LPRL).
- Actuaciones en caso de situación de riesgo grave e inminente (art. 21 LPRL).
- Vigilancia en la salud (art. 22 LPRL).
- Integración de la actividad preventiva en la gestión de la empresa, mediante la elaboración de un plan de prevención de riesgos laborales.
- Evaluación de los riesgos (art. 16.2 a) LPRL).
- Planificación de las medidas preventivas en situación de riesgo, detectados como resultado de la evaluación, con plazo y medios concretos para su ejecución (art. 16.2 b) LPRL).
- Actuación en casos de emergencia (art. 20 LPRL).
- Constitución de una organización y de los medios necesarios cuando la organización de la actividad preventiva ha de coordinarse con la de otras empresas que coinciden en el mismo centro de trabajo (art. 24 LPRL).
- Atribución de funciones en materia de protección y prevención a trabajadores o servicios de la empresa, medida no desarrollada y que debe complementar la relativa a las instrucciones del empresario a los trabajadores designados y a los servicios de prevención.
- Recurso al concierto con entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención.

- Impartición de las debidas instrucciones a los trabajadores.
- Registro y conservación de la documentación (art. 23 LPRL).

El incumplimiento de estas obligaciones por parte del empresario supone la consideración de estas conductas como infracciones, bien sean graves o muy graves, en la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social según la siguiente división.

TIPO DE INFRACCIÓN	CONDUCTAS CONCRETAS
Infracción grave	Información a los trabajadores (arts. 12.8 y 12.11 LISOS). Consulta y participación (art. 12.11 LISOS). Formación de los trabajadores (arts. 12.8 y 12.12 LISOS). Vigilancia en la salud (art. 12.2 LISOS). Integración de la actividad preventiva en la gestión de la empresa, mediante la elaboración de un plan de prevención de riesgos laborales (art. 12.1 a LISOS). Evaluación de los riesgos (art. 12.1 b LISOS). Planificación de las medidas preventivas en situación de riesgo, detectados como resultado de la evaluación, con plazo y medios concretos para su ejecución (art. 12.6 LISOS). Constitución de una organización y de los medios necesarios cuando la organización de la actividad preventiva ha de coordinarse con la de otras empresas que coinciden en el mismo centro de trabajo (art. 12.12, 15 a) y b), 18 y 19 LISOS). Adaptación del trabajo a la persona (art. 12.7 LISOS). Medidas dirigidas a los trabajadores temporales y de empresas de trabajo temporal (art. 19.2 b) y f) LISOS).
Infracción muy grave	Actuación en riesgo grave e inminente (arts. 13.3 y 13.9 LISOS). Vigilancia en la salud (art. 13.5 LISOS). Actuación en casos de emergencia (art. 13.10 LISOS). Constitución de una organización y de los medios necesarios cuando la organización de la actividad preventiva ha de coordinarse con la de otras empresas que coinciden en el mismo centro de trabajo (art. 13.7 LISOS). Adaptación del trabajo a la persona (art. 13.4 LISOS). Medidas dirigidas a los trabajadores temporales y de empresas de trabajo temporal (art. 19.3 b) LISOS). Medidas dirigidas a la protección de la maternidad y de los menores (art. 13.1 y 2 LISOS).

Todo ello, sin olvidarse de la regulación relativa al cumplimiento de las obligaciones preventivas por parte de los trabajadores (art. 29 LPRL).

En cambio, la aplicación de las medidas preventivas debe realizarse con arreglo a los principios generales del art. 15.1 LPRL, son, en general, el correlativo de los derechos de los trabajadores, aunque no todos los principios que se regulan han de considerarse como tales, y, además, se contienen los siguientes principios según la siguiente regulación.

El empresario ha de tomar en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el momento de encomendarles las tareas, lo cual constituye una obligación relacionada con el deber de formación del art. 18 LPRL.

Obligación de informar para que sólo los trabajadores con información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

Matizando la responsabilidad del trabajador en relación con el cumplimiento de las medidas de prevención, se establece que la efectividad de las medidas preventivas debe prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador, teniendo en cuenta que para su adopción se tengan en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales sólo pueden adoptarse cuando la magnitud de dichos riesgos sea sustancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas más seguras.

Finalmente, respecto a las operaciones de seguro de carácter privado como cobertura de la responsabilidad empresarial, se regula que se pueden concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo o la empresa respecto de sus trabajadores.

Ahora bien, estos principios no son exigibles de modo directo y su aplicación se encuadra en los criterios que deben informar el cumplimiento de las obligaciones de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en especial en aquellas circunstancias en las que el contenido de la norma es indeterminado, o en su caso alternativo con otras normas.

3.4. Organización de la actividad preventiva en la empresa

La organización de la actividad preventiva en la empresa requiere de la organización que haga posible su integración en la actividad de la empresa. De hecho, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales parte de una concepción flexible con el fin de adaptarse a cada tipo de empresa y por ello establece diversas opciones o modalidades, en función de la dimensión y su capacidad de organización, así como de la naturaleza y peligrosidad de los riesgos y de las actividades.

Las modalidades de organización de la actividad preventiva en la empresa son las 4 siguientes:

- Asunción personal por el empresario.
- Designación de trabajadores.
- Servicio de prevención propio.
- Servicio de prevención ajeno.

Junto a estos, hay supuestos especiales que merecen una consideración, como son los servicios de prevención mancomunados y de los centros móviles o itinerantes.

Una cuestión relevante y común a todos los supuestos, aunque la Ley de Prevención de Riesgos Laborales lo regula de un modo excesivamente genérico, es el nivel de formación requerido para ejercer las funciones de prevención y los mecanismos de control.

En las empresas en las que asuma el empresario la actividad preventiva, se exige que tenga la formación adecuada a la naturaleza de las actividades. Sin embargo, aunque se deja al criterio del empresario la decisión, está obligado a notificar a la Autoridad laboral las circunstancias de la actividad, y la Autoridad puede decidir acerca del sistema adoptado y determinar, en su caso, una auditoría.

Por su parte, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social puede examinar en las visitas el alcance real de la asunción por el empresario de la actividad preventiva a través del cumplimiento de cada una de las obligaciones que integran dicha acción preventiva.

En las empresas que designen trabajadores se plantea el mismo problema en cuanto al control y determinación, una vez designados, de su suficiencia y, con esta finalidad, la empresa debe notificar a la Autoridad laboral las circunstancias de la actividad preventiva.

Asimismo, la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social puede controlar la efectividad de la acción preventiva, examinando el cumplimiento de las distintas medidas a adoptar por la empresa, y si el personal designado se corresponde con el nivel de formación, a la vista de los riesgos existentes y el modo de prevenirlos.

En las empresas que adopten el servicio de prevención propio, el control de la adecuación de los medios personales y materiales a las actividades preventivas se realiza a través de la auditoría; y de modo indirecto, a través de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, la cual puede examinar el cumplimiento por la empresa de cada una de las obligaciones que constituyen la actividad preventiva.

Finalmente, en las empresas que concierten un servicio de prevención ajeno, hay que estar al contenido del concierto.

Las diferentes modalidades de organización de la actividad preventiva son las siguientes.

Asunción personal por el empresario

Es la fórmula más simple, pero sólo se puede llevar a cabo si cumplen cuatro requisitos:

- La empresa tenga 10 trabajadores o menos.
- El empresario desarrolle su actividad profesional de forma habitual en el centro de trabajo.
- Tenga la capacidad necesaria en función de los riesgos existentes en la empresa y la peligrosidad de las actividades, lo que implica la prohibición de elegir esta opción cuando la empresa desarrolla alguna de las actividades peligrosas establecidas en el Anexo I del Reglamento de los Servicios de Prevención.

- Tenga la capacidad adecuada para el desarrollo de la actividad preventiva y para dar la formación necesaria, lo que implica que el empresario debe tener cuando menos una cualificación de nivel básico.

Se excluye, entre las funciones que pueden llevarse a cabo por medio de este sistema, la vigilancia del estado de la salud de los trabajadores que debe realizarse por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada.

Además, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que el empresario debe someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa.

Designación de trabajadores

El sistema de designación de los trabajadores, que ha de ser distinguido de los servicios de prevención propiamente dichos, ya que se regula que el empresario puede recurrir al servicio de prevención propio o ajeno cuando la designación de uno o varios trabajadores sea insuficiente para la realización de las actividades preventivas, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos o de la peligrosidad de las actividades.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece unas pautas indeterminadas sobre la modalidad de designación de los trabajadores, que se concretan en tener la capacidad necesaria, disponer del tiempo y de los medios precisos y ser suficientes en número, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, así como los riesgos a que están expuestos los trabajadores y su distribución en la misma.

Además, en un formato similar a los mecanismos de protección de los delegados de prevención, estos trabajadores no pueden sufrir ningún perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales en la empresa, ya que, en el ejercicio de esta función, gozan de las mismas garantías que para los representantes de los trabajadores.

Servicio de prevención propio

El servicio de prevención propio se integra en una estructura empresarial que controla el espacio de su actividad productiva. A partir de su creación, el servicio de prevención debe tener en cuenta la complejidad de la estructura empresarial, la dispersión de los centros de trabajo, su dimensión, su coordinación, sin olvidar que, a su vez, forma parte de un sistema productivo organizado.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera a los servicios de prevención propios y ajenos como alternativas a la hora de organizar la acción preventiva en la empresa, siempre y cuando el sistema de designación de trabajadores sea insuficiente para la realización de la actividad preventiva, por razón del tamaño de la empresa, riesgos o peligrosidad de las actividades.

Sin embargo, no se regula si la constatación de la insuficiencia del sistema de trabajadores designados ha de ser criterio de la propia empresa, o, en su caso pudiese ser efectuada por la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social o por la Autoridad Laboral, ni de las consecuencias que puede tener una constatación de la insuficiencia en supuestos de accidentes.

Aunque la opción entre las dos opciones, propio o ajeno, puede parecer alternativa, el Reglamento de los Servicios de Prevención establece los supuestos en los que el servicio de prevención propio ha de ser obligatorio:

- Empresas de más de 500 trabajadores. El censo de trabajadores que mide la dimensión se refiere al conjunto de la empresa, sin considerar los centros de trabajo y no se distingue entre trabajadores fijos o temporales.
- Empresas entre 250 y 500 trabajadores que desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anexo I del Reglamento de Servicios de Prevención.
- Empresas no incluidas en los apartados anteriores, así lo decida la Autoridad Laboral previo informe de la Inspección de Trabajo, y en su caso de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas. Ahora bien, la empresa puede soslayar la obligatoriedad de este supuesto si opta por concertar los servicios de prevención con una entidad especializada ajena.

Este tipo de servicios de prevención están obligados a constituirse como una unidad organizativa específica y sus integrantes deben dedicarse de forma exclusiva su actividad en la empresa a la finalidad del mismo, por lo que no es suficiente

con que la empresa asigne trabajadores o medios materiales para la realización de acciones preventivas, ya que se exige la creación de una organización específica.

Estos servicios de prevención propios deben contar con las instalaciones y los medios materiales y humanos necesarios para la realización de las actividades preventivas que vayan a desarrollar en la empresa y, concretamente, sus recursos técnicos deben ser suficientes y adecuados a las actividades preventivas a desarrollar, en función de las siguientes circunstancias: tamaño de la empresa, tipos de riesgos a los que pueden encontrarse expuestos los trabajadores y distribución de riesgos en la empresa.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales considera, dada la complejidad de la actividad preventiva, que el servicio de prevención es interdisciplinario, debiendo sus medios ser apropiados para cumplir sus funciones, lo que significa que el sistema debe organizarse o estructurarse en función del nivel de complejidad de la actividad preventiva y debe contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas.

En todo caso, la extensión e interdisciplinariedad de la actividad preventiva determina la dificultad de que la empresa pueda asumir por sus propios medios el conjunto de las disciplinas, por lo que se permite la posibilidad de que se concierten con servicios de prevención ajenos aquellas actividades preventivas que no sean asumidas por el servicio de prevención propio.

La complejidad de la actividad preventiva supone que sea desarrollada a partir del conocimiento de los riesgos y de su evaluación, a través de una planificación que distribuya y asigne los medios materiales y personales, que deben, en cualquier caso, operar de modo conjunto y coordinado.

De hecho, la posibilidad de recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos a la empresa tiene sentido en empresas con varios centros de trabajo dispersos geográficamente y actividades muy diferenciadas, lo que implica la posibilidad de organizar funcionalmente servicios de prevención específicos, sin olvidar, en estos casos, el principio de coordinación.

En cuanto al nombramiento y la actividad de los trabajadores que se integren en el servicio de prevención propio, el servicio de prevención propio debe estar integrado por trabajadores de la misma empresa, pero, dado el carácter técnico y especializado, no tiene sentido que la designación recaiga en cualquier trabajador, puesto que éste debe tener una cierta aptitud y capacidad profesional.

El tiempo que estos trabajadores han de dedicar a las funciones encomendadas a los servicios de prevención propios es una cuestión que no está definida con claridad.

En la modalidad de servicio por medio de trabajadores designados, se establece que deben disponer del tiempo y de los medios precisos, sin embargo, nada se regula al respecto para los servicios de prevención propios o ajenos, teniendo en cuenta que sí se establece que sus integrantes deben dedicarse de forma exclusiva a su actividad preventiva, lo cual plantea incertidumbres en cuanto a la intensidad de la dedicación y a la extensión temporal de la misma.

Servicio de prevención ajeno

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales no establece la obligatoriedad ni la exclusividad del concierto de los servicios de prevención ajenos.

Sin embargo, se puede considerar que se ha optado por otorgar libertad a la empresa a la hora de organizar los servicios de prevención, si bien se fomenta el concierto con una entidad especializada puesto que, aun en el caso de que prefiera organizarse la empresa con sus propios medios, en muchas ocasiones no tiene otra alternativa que concertar externamente determinadas parcelas de la actividad preventiva, dada la dificultad de cubrir algunas de las acciones obligatorias, como la de la vigilancia de la salud.

En este sentido, el servicio de prevención ajeno viene a ser la cobertura última empresarial para complementar la actividad preventiva o, en su caso, para resolver globalmente el problema de la prevención concertando la actividad preventiva con una entidad especializada.

En todo caso, hay que tener claro que el deber del empresario no desaparece por el hecho de que se concierte la actividad preventiva con un servicio de prevención ajeno, por lo que el empresario debe tutelar el cumplimiento de las obliga-

ciones por estos servicios, lo que supone un especial esfuerzo, por ejemplo, paras las pequeñas y medianas empresas.

Una de las cuestiones que ocasionó una discusión relevante en el momento de su modificación normativa, pero que no ha supuesto especiales dificultades, sin perjuicio de los interrogantes que sigue planteando las competencias en materia de prevención de riesgos laborales de las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social se refiere a la prohibición expresa regulada en el art. 32 LPRL.

Conforme a este precepto, titulado «Prohibición de participación en actividades mercantiles de prevención», las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social no pueden desarrollar las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos, ni participar con cargo a su patrimonio histórico en el capital social de una sociedad mercantil en cuyo objeto figure la actividad de prevención, lo que no significa que no puedan desarrollar actuaciones en materia preventiva.

En otro orden de cosas, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en relación con la actividad de los servicios de prevención presenta una regulación exigente, pero también permite una gran flexibilidad en el modelo de organización, aceptando la coexistencia de diversos sistemas y considerando la actividad preventiva como integrante de una acción empresarial muy compleja, de carácter interdisciplinar y coordinada.

Así, se regula, por un lado, la necesidad de que las entidades especializadas desarrollen directamente las funciones preventivas que hayan concertado, y contribuyan a la efectividad de la integración de las actividades de prevención a ellas encomendadas en el conjunto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma y, de otro, acepta que se puedan subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad.

De este modo, se admite la subcontratación, bien de profesionales o bien de empresas especializadas, pero, de manera muy poco precisa, se establecen dos supuestos de subcontratación, ya sea en actividades que requieran conocimientos especiales o en instalaciones de gran complejidad.

Ambos supuestos, al ser tan genéricos, pueden originar conflictos especialmente en los casos en que la entidad especializada pretenda subcontratar, ya sea por razones de mayor especialidad o por ausencia o insuficiencia de medios propios.

La subcontratación no requiere el consentimiento de la empresa principal, que es la destinataria de la prevención, lo que resulta cuestionable, considerando que la responsabilidad final recae sobre ella.

Sin embargo, se regula un control por parte de la Autoridad laboral, ya que en la solicitud de acreditación como entidad especializada debe hacerse constar la subcontratación cuando sea continuada de aquellas actividades preventivas que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad, identificando los profesionales y entidades que las vayan a desarrollar.

Servicio de prevención mancomunado

Los servicios de prevención mancomunados no están regulados en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, aunque sí prevén en el Reglamento de los Servicios de Prevención, que los considera como servicios de prevención propios y comunes a varias empresas con personalidad jurídica independiente, si bien alguna normativa los considera como servicios de prevención ajenos, estableciéndose dos supuestos en los que puede acudirse a este tipo de mecanismos.

En primer lugar, cuando las empresas que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial.

En este caso, el elemento fundamental para la identificación del requisito es el centro de trabajo o edificio como espacio común de desarrollo de la actividad, de manera que la coincidencia geográfica es la que sirve como punto de referencia, independiente de la naturaleza de la actividad.

Sin embargo, en esta modalidad, la normativa no regula ninguna previsión en cuanto a su constitución.

En segundo lugar, si las empresas pertenecen a un mismo sector productivo o mismo grupo empresarial, o desarrollan sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada.

En este supuesto, existen tres opciones en cuanto a su creación, ya se trate por decisión de las empresas afectadas, mediante convenio colectivo o, aunque sea improbable, mediante acuerdos sobre materias concretas a que se refiere el art. 83.3 del Estatuto de los Trabajadores.

Los servicios de prevención mancomunados pueden tener o no personalidad jurídica independiente de las empresas que los constituyen, y tienen la naturaleza de servicios de prevención propios, lo que significa que deben cumplir las condiciones y requisitos establecidos en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

A su vez, pueden concertar parte de la actividad preventiva con servicios de prevención ajenos, puesto que la creación de los servicios mancomunados ofrece muchas variantes, ya que, incluso, pueden servir de complemento a servicios de prevención propios de cada empresa que no cubren todas las tareas preventivas, por ejemplo, en relación con la vigilancia de la salud, que puede ser cubierta por esta vía en lugar de con un concierto con una entidad especializada ajena.

La naturaleza de los servicios mancomunados como servicios de prevención propios plantea si es posible considerarlos como sistemas sustitutivos del sistema preventivo de cada una de las empresas, lo que tiene consecuencias en relación con la cobertura y las auditorías.

El Reglamento de los Servicios de Prevención, al considerarlos como servicios propios, de las empresas que los constituyan, permite que estos puedan sustituir al sistema preventivo de la empresa respecto de aquellas actividades que asume.

Así, si el servicio mancomunado asume directa o por concierto con entidad ajena las cuatro especialidades a que se refiere el Reglamento, las empresas que componen el servicio de prevención se liberan de lo que constituye la obligación directa de la organización de la actividad preventiva, trasladándola al servicio mancomunado.

De este modo, con el servicio mancomunado la empresa debe preocuparse, más que de la organización en sí, de la aplicación y del cumplimiento de las obligaciones preventivas que deban realizarse a través de aquél.

En cuanto a la auditoría de la actividad preventiva propia, ésta no deberá realizarse a la empresa, sino al servicio de prevención mancomunado.

Aunque en casos de empresas con servicios de prevención mancomunados, las auditorías se suelen realizar a las empresas, en realidad debería establecerse dicha auditoría sobre las actividades preventivas que asumen los servicios de prevención mancomunados y su aplicación a cada una de las empresas.

En esta cuestión hay que tener en cuenta que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula la obligación del empresario que no concierte con una entidad ajena el servicio de prevención de someter su sistema de prevención al control de una auditoría.

Ahora bien, aunque es el empresario el obligado y el último responsable, cuando se regula el sistema de prevención del empresario, se está refiriendo a su organización preventiva propia, lo que significa que en el supuesto de que se adhiera a un servicio de prevención mancomunado, se sustituye su sistema de organización propio por uno mancomunado de la misma naturaleza, y que asume el conjunto de obligaciones de la organización propia de la prevención.

Servicios de prevención y empresas con centros de trabajo móviles, itinerantes o temporales

La organización de la actividad preventiva adquiere una especial dificultad en centros de trabajo móviles temporales.

En materia preventiva, la evaluación de los riesgos queda cubierta formalmente con la elaboración de uno o varios planes de seguridad elaborados generalmente por personal ajeno a la organización de cada empresa contratista a través de servicios de prevención ajenos.

Sin embargo, el resultado suele ser la ausencia de personal responsable de la prevención en los diferentes centros de trabajo, puesto que muchas empresas no tienen estructura suficiente para disponer de un servicio de prevención propio, y es difícil la designación de trabajadores.

Por esta razón, se puede considerar que el servicio de prevención se plantea en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales desde la perspectiva de la empresa como entidad estable y fija, sin considerar el carácter temporal o móvil de algunos centros de trabajo.

Los recursos preventivos

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula el recurso preventivo como medio o instrumento de coordinación nombrado por el empresario, al que se le atribuye la función de vigilar el cumplimiento y comprobar la eficacia de las actividades preventivas, como una medida preventiva complementaria a otras medidas técnicas tradicionales.

En todo caso, entiende que su presencia es necesaria en los siguientes supuestos:

- Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.
- Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales.
- Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.

Los recursos preventivos pueden ser uno o varios trabajadores designados de la empresa, uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa o, finalmente, uno o varios miembros del o los servicios de prevención ajenos concertados por la empresa.

Además, el empresario puede asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarias en las actividades o procesos que hacen necesaria su presencia y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico.

No obstante, pueden darse situaciones en las que por la peligrosidad de la actividad o las circunstancias en las que se desarrolle, puedan generarse riesgos de tal gravedad que resulte conveniente que el recurso preventivo disponga de unos conocimientos específicos e imprescindibles para la prevención de estos riesgos y poder así garantizar la seguridad y salud de los trabajadores implicados en dichas actividades o puedan resultar afectados por las mismas.

Además, estos recursos preventivos deben ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia.

Quizás una de las cuestiones más relevantes es que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no detalla suficientemente los casos en que es necesaria la presencia del recurso preventivo en la empresa, no indica su nivel de formación o cualificación necesaria, ni se concreta su número y condición de cada uno de estos trabajadores.

3.5. Obligaciones de la empresa

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en la línea del art. 19 del Estatuto de los Trabajadores, contiene una serie de derechos de los trabajadores que prestan servicios en las empresas en materia de salud laboral, que se convierten en deberes de las empresas y cuyo objetivo único es conseguir una protección eficaz.

La regulación relativa a las obligaciones de la empresa en esta cuestión ha de ser considerada como norma mínima, desde un doble punto de vista.

En primer lugar, los derechos de los trabajadores regulados en la ley no pueden ser considerados como una lista cerrada o exhaustiva, ya que existen otras normas que incluyen obligaciones para las empresas que pueden ser incluidas en esta materia, bien sean normas reglamentarias de desarrollo de prevención de riesgos laborales o leyes en otros ámbitos.

En segundo lugar, el contenido de estos derechos puede ser mejorado a favor del trabajador por otros mecanismos, principalmente mediante convenios colectivos, acuerdos en empresas o, incluso, acuerdos individuales.

Por esta razón, la regulación contenida en el capítulo III de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, de título «Derechos y obligaciones», aunque no es la única fuente de obligaciones para el empresario, sí puede ser considerada como la más relevante y de referencia a los efectos de la consecución del objetivo de la protección eficaz.

Siendo diversos los derechos regulados en este apartado de la Ley, a los efectos de este informe se han elegido tres obligaciones que han planteado relevantes retos en estos años de desarrollo de la actividad preventiva de la empresa.

Formación

La formación se plantea como un mecanismo de cumplimiento del deber del empresario de protección del trabajador y, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece una serie de mínimos desde diferentes perspectivas que ha de tener esta obligación, los cuales revelan factores de enorme complejidad.

La formación debe tener en cuenta la diversidad de sujetos a los que va dirigida, en función de la posición que ocupan en las tareas productivas, por lo que su contenido ha de ser diferente para los trabajadores, según la posición que ocupa en la estructura de las empresas, ya que no puede tener el mismo tratamiento la formación para los trabajadores que no tienen responsabilidades de mando o funciones directivas en las empresas, que el mero trabajador ejecutor y, respecto de los trabajadores, hay que tener en cuenta el nivel cultural y profesional, así como el tipo de riesgos existentes y la actividad desarrollada en la empresa.

Desde un punto de vista de su contenido, la formación en materia preventiva es enormemente complicada. De hecho, aunque se ha simplificado el sistema formativo mediante la adopción de distintos niveles educativos de formación, las diferentes realidades económicas de las empresas cada vez son más avanzadas y complejas, y la rapidez de la producción normativa sobrepasa la capacidad de conocimiento y de puesta al día.

Aunque es difícil la puesta en práctica de un proyecto educativo profesional de carácter estatal, ya que las competencias educativas corresponden a las Comunidades Autónomas, se ha avanzado en un proceso que ha de dar sus frutos, especialmente por medio de la publicación de las siguientes dos normas:

- Real Decreto 949/1997, de 20 de junio, por el que se establece el certificado de profesionalidad de la ocupación de prevencionista de riesgos laborales.
- Real Decreto 958/2024, de 24 de septiembre, por el que se establece el título de Formación Profesional de Grado Superior de Técnico Superior en Prevención de riesgos profesionales y se fijan los aspectos básicos del currículo.

La formación se está desarrollando en el seno de las empresas en un doble plano, ya que afecta a la formación de los técnicos que han de ocuparse de la actividad preventiva, bien como trabajadores designados, integrantes del servicio de prevención propio, o de entidades concertadas o la formación de los trabajadores como destinatarios de la prevención.

Considerando la formación como una de las obligaciones fundamentales del empresario, este deber debe integrarse operativamente en el conjunto de actividades de la empresa, aunque la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no da demasiados detalles sobre el sistema de formación en materia preventiva, ya que regula que se puede impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

Además de la obligación de formación general en relación con todos los trabajadores, también se contempla la formación de los trabajadores como una tarea que los servicios de prevención han de estar en condiciones de proporcionar en la empresa, la participación o consulta debe ser realizada con la debida antelación sobre el proyecto de la formación en materia preventiva y finalmente se obliga al empresario a dar la formación en materia preventiva a los delegados de prevención, teniendo la opción de facilitarla con sus propios medios o mediante concierto con entidades especializadas.

De esta manera, la formación exige el conocimiento y evaluación de los riesgos laborales, la planificación de las acciones preventivas, la ejecución de las medidas previstas en la actividad preventiva, así como el control de su cumplimiento.

Finalmente, hay que tener en cuenta que la formación es una tarea permanente y dinámica por lo que debe impartirse en tres momentos:

- El momento de la contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, así el art. 28.2 LPRL reitera la necesidad de formación de los trabajadores temporales o con contratos de duración determinada.

- Cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe el trabajador, lo que significa que el puesto de trabajo debe estar previamente evaluado y que la formación sobre los riesgos del nuevo puesto de trabajo se individualiza en el trabajador.
- Cuando se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo; esta circunstancia afecta al entorno del trabajador.

Vigilancia de la salud

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula el derecho a la vigilancia de la salud del trabajador, así como la correlativa obligación a la empresa al establecer que el empresario debe garantizar a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.

La vigilancia de la salud implica la puesta a disposición por la empresa de los medios personales y materiales adecuados a tal fin, debe tener en cuenta las aptitudes fisiológicas o psicofísicas exigidas al trabajador, y los riesgos y condiciones del puesto de trabajo.

Así, la Ley garantiza la vigilancia del estado de salud, pero se refiere únicamente a la vigilancia periódica, sin referirse a una obligación de reconocimiento previo al ingreso al trabajo o al inicio de la relación laboral, lo que puede llegar a suponer la convicción de que los reconocimientos médicos son voluntarios, salvo que por las particulares condiciones de la prestación laboral o los riesgos inherentes al puesto de trabajo sea necesario efectuar tal reconocimiento previo.

Hay que tener en cuenta que de la salud se puede hablar en un sentido negativo, como la ausencia de enfermedades o anormalidades, o positivo, como un completo estado de bienestar físico, mental y social del hombre, y no solamente la ausencia de enfermedad o de incapacidad, es decir, como un bien que las personas tienen y han de disfrutar, no sólo como satisfacción individual, sino como necesidad social, y que repercute en la vida de la comunidad.

De esta manera, hay que entender el concepto de salud como dinámico y positivo, en el sentido de que constituye una fuerza que capacita a los individuos para enfrentarse a las contingencias de la vida con un mínimo de sufrimiento y desajuste, y por ello se hace depender tanto de factores individuales como del medio en que vive y de su conjunción o equilibrio dependerá el nivel de salud.

La salud puede ser alterada por agentes de muy diversa naturaleza: endógenos, del propio individuo, o exógenos, por condiciones ambientales y físicas externas o sociales.

Ahora bien, al ser el trabajo un componente esencial en la vida de las personas, la adaptación o inadaptación a la actividad laboral o la influencia de agentes y de condiciones de trabajo pueden influir de modo decisivo en la salud y ello ha de añadirse que el trabajo constituye un factor de incidencia notable en el estado psico-físico de las personas.

De esta manera, la Recomendación número 97 de la OIT (1953), definió los siguientes objetivos de la salud ocupacional: promover y mantener el más alto nivel de bienestar físico, mental y social de los trabajadores en todas las profesiones; prevenir todo daño causado a la salud de éstos por las condiciones de su trabajo; protegerlos en su empleo contra los riesgos resultantes de la existencia de agentes nocivos para la salud; colocar y mantener al trabajador en un empleo acorde con sus aptitudes fisiológicas y psicológicas, y, en resumen, adaptar el trabajo al hombre y cada hombre a su tarea.

Igualmente, la Recomendación número 112 de la OIT (1959) concreta los fines de la salud ocupacional en estos tres objetivos.

En primer lugar, asegurar la protección de los trabajadores contra todo riesgo que perjudique a su salud y que pueda resultar de su trabajo o de las condiciones en que éste se efectúa.

En segundo lugar, hacer posible la adaptación física y mental de los trabajadores y, en, particular, su colocación a puestos de trabajo correspondientes a sus aptitudes.

En tercer lugar y posiblemente más relevante, promover y mantener el nivel más elevado posible de bienestar físico, mental y social de los trabajadores, lo que se consigue mediante toda una serie de herramientas, como pueden ser:

- Exámenes médicos de admisión al trabajo y exámenes periódicos y especiales, incluidos los biológicos o radiológicos, en particular los relativos a las mujeres, adolescentes, trabajadores con capacidad física disminuida o expuestos a riesgos especiales.
- Estudio de los puestos de trabajo desde el punto de vista higiénico, fisiológico y psicológico.
- Vigilancia en la adaptación de los trabajadores en su puesto de trabajo, y, en su caso, el estudio de su readaptación y el asesoramiento en relación con el mismo.
- Primeros auxilios a las víctimas de los accidentes y de las enfermedades derivadas del trabajo, atendiendo a la formación de las personas ocupadas en estas tareas.

Hay que tener en cuenta que la salud de los trabajadores constituye estratégicamente un factor esencial de desarrollo de las empresas, ya que ha sido uno de los factores de incremento de la capacidad de producción, tanto desde un punto de vista cuantitativo como cualitativo.

Existe una clara relación entre los problemas de la productividad en las empresas con la salud de los trabajadores, ya que la deficiencia o ausencia de esta salud es la principal causa de absentismo y bajo rendimiento.

Por esta razón, la mejora de la salud de los trabajadores es uno de los factores estratégicos para una mejora de la productividad en la empresa, especialmente cuando aparecen en escena las cuestiones cada vez más habituales de salud mental.

Además, si bien la organización del trabajo ha experimentado cambios positivos relacionados con la mejora del medio ambiente de trabajo o la reducción del tiempo de trabajo y de exposición a los agentes o la mayor protección de los equipos, esto no obstante se han detectado nuevas patologías que afectan al trabajador y que se refieren sobre todo a los aspectos psicosociales.

En este caso, se puede entender una relación entre el trabajo y la aparición de determinadas enfermedades que pueden estar directamente derivadas de la actividad laboral o, en otros supuestos, pueden actuar como agravante de enfermedades del trabajador.

Es evidente que, aunque las lesiones musculoesqueléticas aún son las mayoritarias, al menos desde un punto de vista de su número, es posible que en los próximos años aspectos relativos a los riesgos psicosociales y el concepto de salud mental le arrebaten este papel protagonista, con la consiguiente alteración de los sistemas de prevención de riesgos laborales en las empresas.

Una de las cuestiones más relevantes en materia de vigilancia de la salud consiste en los mecanismos con los que cuenta el empresario para poder desarrollar esta obligación.

En principio, las patologías que pueda sufrir el trabajador se descubren, salvo en los resultados de los reconocimientos médicos preventivos, por las molestias, dolores, alteraciones o perturbaciones que percibe; ahora bien, estas situaciones pueden ser susceptibles de comprobación por el médico, constituyendo los llamados síntomas objetivos.

Por este motivo es necesaria la realización, como base fundamental de esta vigilancia, el desarrollo de los denominados reconocimientos médicos.

Los reconocimientos médicos deben tener como finalidad la realización de un diagnóstico precoz de las patologías que pueden tener como consecuencia la relación laboral y puede comprender, entre otras, la recogida de datos personales, hereditarios y familiares, el control de la talla, peso, diámetro torácico y abdominal, capacidad vital y dinamometría, la agudeza auditiva y visual, la exploración radioscópica de tórax, auscultación cardiopulmonar, medidas de la presión arterial, pulso y respiración, examen de la piel, investigación de adenopatías en cuello, axilas, región supraclavicular e ingles, mucosa bucal, dentadura, exploración de amígdalas y faringe, palpación de abdomen, fosas lumbares e investigación de hernias epigástricas y umbilicales, movimientos articulares activos y pasivos, estado de los reflejos, así como análisis de sangre y orina.

Sin embargo, el reconocimiento es necesario que en la actualidad también incluya un análisis de las condiciones físicas y psicológicas del trabajador y su relación con las condiciones del puesto de trabajo al que va a ser destinado, de acuerdo con su grupo profesional o nivel retributivo.

Es evidente que para poder dar cumplimiento a este objetivo es necesario que quien lleve a cabo el reconocimiento médico de la vigilancia de la salud conozca

los riesgos que existen en la empresa, así como las medidas preventivas establecidas, a fin de considerar la aptitud específica del trabajador para el ejercicio de su actividad laboral.

De esta manera, es conveniente que se lleve a cabo un reconocimiento previo a la admisión del trabajador en la empresa que incluya los datos del trabajador, tanto personales como de orden familiar, así como un examen de los aspectos internos, constantes biológicas y de las funciones a través de las pruebas técnicas y funcionales necesarias.

Además de este reconocimiento inicial, es imprescindible la realización de reconocimientos periódicos a intervalos diversos atendiendo a factores específicos, tales como las condiciones físicas o psicofísicas del trabajador, la naturaleza de los trabajos y los riesgos concretos del puesto de trabajo.

Ahora bien, en determinadas circunstancias la vigilancia de la salud no puede limitarse a la realización de reconocimientos médicos, cuestión que complica en exceso el cumplimiento de este deber.

Así, en ocasiones es necesario que se mantenga un período de observación o se requiere un control médico continuado, con atención específica por parte de la empresa y del propio trabajador, a los efectos, por ejemplo de estudiar los síntomas de las enfermedades y su evolución cuando en un primer reconocimiento se detecta la fase de alarma o, en los supuestos de cambios de métodos de trabajo o utilización de nuevas sustancias o agentes, el estudio biológico de las reacciones que prevengan la enfermedad o, en su caso, la vigilancia médica sobre las mujeres, especialmente durante la gestación y el postparto.

Además, se precisa un sistema que posibilite el registro y archivo individualizado de los reconocimientos médicos que integre una documentación en la que consten los datos sanitarios de los trabajadores que permitan un adecuado seguimiento del estado de salud, la evolución de las dolencias, la adaptación al trabajo, la respuesta a los posibles riesgos, entre otros, todos ellos subordinados a la salvaguarda de su salud en el puesto de trabajo, principal obligación del empresario.

En este sistema, y sin perjuicio del respeto a la confidencialidad de los datos médicos, deben integrarse datos estadísticos sobre accidentes de trabajo, enfermedades detectadas, informes realizados por los técnicos sobre las causas de los accidentes, puestos de trabajo con riesgos especiales, etc.

A partir de la recopilación y explotación de los datos de los trabajadores pueden elaborarse los estudios adecuados para un conocimiento de las condiciones de seguridad e higiene existentes en la empresa, así como posibles medidas a adoptar.

Los datos resultantes de la vigilancia en la salud han de ser conocidos, en términos de compatibilidad o incompatibilidad en la prestación de servicios, tanto por la dirección de la empresa como por los representantes de los trabajadores.

En cuanto a la empresa, la información sirve para seleccionar las medidas de prevención relacionadas con los riesgos que afectan a la salud del trabajador y, en su caso, decidir sobre la adaptación de los trabajadores afectados a determinados puestos de trabajo.

En relación con la representación de los trabajadores, la información debe ir acompañada de la consulta en los supuestos de cambios de operaciones y procesos de trabajo que puedan tener repercusiones en la salud de los trabajadores, así como del tratamiento individualizado para los trabajadores especialmente sensibles.

A los efectos de esta vigilancia de la salud, el art. 22 LPRL regula específicamente toda una serie de cuestiones que se incluyen en determinados derechos fundamentales de los trabajadores, especialmente en relación con el art. 18.1 de la Constitución.

Conforme al régimen regulado en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, esta vigilancia periódica en la salud sólo puede llevarse a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento, salvo supuestos excepcionales.

En esta cuestión hay que preguntarse si la vigilancia en la salud como deber del empresario se agota en aquellos supuestos en los que los trabajadores no acceden al reconocimiento médico y éste no se realiza al no estar comprendido en las excepciones legales.

Sin embargo, considerando el contenido de la obligación de la vigilancia de la salud, al margen del reconocimiento médico, el empresario debe atender a todas y

cada una de condiciones objetivas que determinan las medidas preventivas adecuadas en el ambiente de trabajo.

En todo caso, la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula 3 excepciones al consentimiento del trabajador:

- Supuestos en los que la realización de los reconocimientos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores. La redacción es genérica y puede suscitar dudas sobre el alcance de la excepción, pues contempla un supuesto abierto.
- Supuestos destinados a verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para él mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa. Esta excepción resulta confusa en lo que se refiere al peligro para el propio trabajador, en la medida en que contradice el principio general de que el trabajador decide libremente sobre su propia salud.
- Supuestos en los que esté obligatoriamente establecido el reconocimiento médico en una disposición legal, en relación con los riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

La voluntariedad de estos reconocimientos médicos constituye un obstáculo en orden al cumplimiento de la obligación de la empresa de asegurar la salud del trabajador, pues las empresas están obligadas a conocer con profundidad y detalle las condiciones psico-físicas de los trabajadores en relación con el trabajo a desarrollar.

La negativa al reconocimiento médico, en cualquiera de sus modalidades, impide conocer datos que pueden ser relevantes para poder garantizar al máximo nivel la seguridad y salud de los trabajadores y en la necesidad de adaptar el trabajo a la persona.

Por esta razón, la expansión desmesurada del sentido y alcance que en este ámbito tiene el derecho a la intimidad no es coherente con la exigencia de responsabilidades empresariales que pueden tener su causa en el desconocimiento de un dato de salud que es esencial para poder llevar a cabo las funciones de protección de la salud.

Además, expresamente regula que las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se deben llevar a cabo respetando siempre el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona del trabajador y a la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

En esta cuestión, hay que tener en cuenta, ya que la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales no despliega esta cuestión que, el art. 7.4 de la Ley Orgánica 1/1982, de 5 de mayo, que desarrolla el art. 18.1 de la Constitución, considera como intromisión ilegítima en el honor la revelación de datos privados de una persona o familia conocidos a través de la actividad profesional u oficial de quien los revela, lo que se traduce en el ámbito laboral en la obligación de la empresa y del personal médico de mantener la confidencialidad sobre los datos conocidos acerca de las condiciones de la salud del trabajador.

Por tanto, los reconocimientos médicos están sometidos a las reglas que limitan su extensión y su divulgación, por lo que han de llevarse a cabo en función de los riesgos inherentes al puesto de trabajo que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo, así como respecto a las condiciones personales del trabajador, examinadas en su relación con los riesgos laborales concretos, a través del reconocimiento médico.

Esta regulación se encuadra en el principio consagrado en el art. 15.1 d) LPRL de adaptar el trabajo a la persona, y adopta un enfoque extensivo de la vigilancia de la salud, más allá del cumplimiento de la obligación del reconocimiento médico en términos genéricos y mecanicistas.

Igualmente, el derecho a la intimidad impide que se conozcan y divulguen datos de la salud del trabajador que trasciendan la operatividad, la aptitud y riesgo del trabajador en el puesto de trabajo.

Los reconocimientos médicos, como atención particularizada e individualizada, implica la información directa del médico al trabajador sobre su estado de salud, el diagnóstico, el tratamiento médico, los consejos sanitarios de carácter individual no sólo sobre aspectos directos en relación con el diagnóstico, sino sobre aquellas cuestiones relacionadas, etc.

Por estas cuestiones, los reconocimientos deben garantizar la confidencialidad de los datos sobre el estado de salud del trabajador y debe tener la seguridad de que los datos médicos sobre su salud queden salvaguardados y que estos datos no puedan ser utilizados con fines discriminatorios ni en perjuicio del trabajador.

Igualmente, el empresario y las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención, incluidos la representación legal de los trabajadores, deben ser informados de las conclusiones que se deriven de los reconocimientos efectuados en relación con la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo o con la necesidad de introducir o mejorar las medidas de protección y prevención a fin de que puedan desarrollar correctamente sus funciones en materia preventiva.

Así, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales limita el conocimiento del empresario y de los servicios de prevención a las conclusiones sobre la aptitud del trabajador en relación con el puesto de trabajo a desarrollar. Esto significa que la cautela legal sobre la confidencialidad de los datos no es absoluta, sino que ha de considerarse que el secreto médico y el consentimiento del trabajador sólo se aplican a aquellos datos que no estén relacionados con la finalidad de la prevención de la salud, para que no se utilicen con fines distintos.

Finalmente, el art. 22.6 LPRL regula que las medidas de vigilancia y control de la salud se deben llevar a cabo por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada. Sin embargo, este tema está totalmente relacionado con las competencias del actual Ministerio de Educación, Formación Profesional y Deportes, en materia de estudios habilitantes, del Ministerio de Sanidad respecto al título específico para el ejercicio profesional, y en su caso, las comunidades autónomas, en la medida en que sean competentes en tales ámbitos.

Documentación

El art. 23 LPRL regula las tareas que deben ser registradas y puestas a disposición de la Autoridad laboral y sanitaria o notificadas a los trabajadores, pero su concreción no termina en este precepto, que no es exhaustivo ni cerrado, sino que hay otras muchas obligaciones que también deben registrase.

A pesar de la dificultad que este deber pueda requerir a la empresa, es fundamental que, además de cumplir con todas las obligaciones relativas a la prevención, la empresa esté en disposición de demostrar el cumplimiento de sus obligaciones preventivas de cara al control ejercido por los poderes públicos.

En este sentido, es recomendable que las empresas registren el cumplimiento de las obligaciones impuestas por medio de los documentos requeridos.

Sin embargo, hay que advertir del peligro de que la acción preventiva se ciña a un cumplimiento meramente formal o documental de los deberes y obligaciones.

Es por ello por lo que adquieren importancia los sistemas de control previstos, tanto en lo que se refiere al control y participación de los trabajadores, como sobre todo los externos, a través de la actuación de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social o los funcionarios técnicos de las Administraciones Públicas dedicados a la prevención.

Aun así, no se puede olvidar que el cumplimiento de las obligaciones documentales y el deber de conservación de los documentos suponen, especialmente para las pequeñas y medianas empresas, una carga burocrática y de gestión que en muchos casos resulta inasumible.

En este sentido, sería deseable idear mecanismos de simplificación documental sin menoscabo de la seguridad de los trabajadores en este tipo de empresas.

3.6. Obligaciones del trabajador

Las normas de prevención de riesgos laborales no sólo imponen obligaciones al empresario en su deber contractual de seguridad en relación con los trabajadores, sino que se establecen también deberes para los trabajadores.

Los trabajadores no son sólo sujetos preferentes del cumplimiento de las obligaciones del empresario en relación con la seguridad, sino que al mismo tiempo deben cumplir un papel activo para que las medidas adoptadas sean eficaces.

Por esta razón, los trabajadores, además de los derechos que las normas de prevención de riesgos laborales les reconocen, y que son correlativos a las obligaciones contractuales del empresario, tienen un deber general y una serie de obligaciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales, derivadas de su condición de destinatarios y de colaboradores obligados en virtud de la buena fe contractual y del cumplimiento de los intereses generales a los que atiende la normativa de prevención.

Así, de acuerdo con el art. 29.1 LPRL, tiene una obligación general de «*velar, según sus posibilidades, por su propia seguridad y su salud*», es decir, tiene el deber de adoptar las medidas preventivas destinadas tanto a su protección, como a la de terceros que, por lo general, serán los propios compañeros de trabajo.

Además, el cumplimiento de la obligación del trabajador se enmarca en dos factores, que son la cualificación o formación y el cumplimiento de las instrucciones del empresario.

Esto significa que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece la posibilidad de limitar la capacidad de actuar del trabajador en relación con las medidas preventivas, pero sin que esto pueda suponer desdibujar su papel activo en esta materia.

En cuanto a la cualificación o formación, el encuadramiento profesional sitúa al trabajador dentro de un grupo profesional, lo que determinará una mayor o menor autonomía y posibilidades de tomar decisiones sobre las medidas concretas preventivas a adoptar en la organización, o, en su caso, ser un mero ejecutor.

Esta posibilidad se observa claramente cuando el art. 15.2 LPRL establece como principio de la acción preventiva que el empresario debe tomar en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas.

De este modo, la obligación del trabajador se atempera a su propia capacidad y depende en parte, a su vez, de la obligación empresarial de encomendarle la tarea adaptada a su capacidad profesional.

Por otra parte, el art. 15.3 LPRL vincula la obligación del trabajador al cumplimiento por el empresario de la obligación de información, al determinar que el empresario debe adoptar las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

Respecto de las instrucciones del empresario, éste, como titular del poder de dirección, tiene la facultad y al mismo tiempo el deber de ordenar y hacer cumplir las medidas preventivas adoptadas.

El trabajador debe cumplir con diligencia las órdenes o instrucciones dadas por el empresario para la adopción de las medidas preventivas, según se establece en el Estatuto de los Trabajadores.

Hay que tener en cuenta que la diligencia debida se opone a la culpa o negligencia que define el art. 1104 del Código Civil como la omisión de aquella diligencia que exija la naturaleza de la obligación y que corresponde a las circunstancias de las personas, del tiempo y del lugar, lo que permite entender que la diligencia forma parte de la obligación asumida contractualmente por el trabajador con la empresa, siendo manifestación de la buena fe contractual.

En todo caso, la diligencia debida no es estándar, sino que depende de las circunstancias personales del trabajador, y de otras circunstancias como el tiempo y el lugar, como, por ejemplo, según establece la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la capacidad del trabajador en materia de seguridad, la información y formación sobre los riesgos, los equipos y métodos de trabajo, así como las instrucciones dadas por el empresario.

De esta manera, las obligaciones establecidas en el art. 29.2 LPRL son las siguientes:

- Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y en general cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad.
- Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste.
- No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar.
- Informar de inmediato a su superior jerárquico directo y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, servicio de prevención acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores.
- Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.

- Cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores.

Sin embargo, una cuestión que no está resuelta se refiere a las consecuencias jurídicas que supone la desobediencia del trabajador a las instrucciones impartidas del empresario en relación con la posible exoneración de responsabilidad de la empresa si acaeciera un accidente laboral.

El art. 14.4 LPRL regula que las obligaciones de los trabajadores complementan las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso contra cualquier otra persona.

Igualmente, el art. 15 LPRL, relativo a los principios de acción preventiva, exige al empresario que los trabajadores a los que se encomienden tareas tengan capacidad e información suficiente sobre la materia de seguridad y salud.

Además, y posiblemente más relevante para esta cuestión, regula el art. 15.4 LPRL que la efectividad de las medidas preventivas debe prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador, lo que significa que el deber de seguridad del empresario con su consiguiente responsabilidad frente a terceros alcanza a los incumplimientos del trabajador debidos a su imprudencia profesional como integrante del ejercicio normal de la actividad del trabajador y, por ello, la protección del empresario ha de comprender esta circunstancia, hasta el límite de la denominada imprudencia temeraria, la cual exime al empresario de responsabilidad.

En todo caso, es fundamental tener en cuenta la importancia de la formación en materia preventiva, respecto de la cual hay que reseñar que el derecho del trabajador a recibir formación no le libera de la obligación de recibir dicha formación ya que, como expresamente recoge el art. 19.4 ET, el trabajador está obligado a seguir dichas enseñanzas y a realizar las prácticas cuando se celebren dentro de la jornada de trabajo o en otras horas.

Conforme a estas cuestiones, es necesario plantearse hasta dónde llega y es exigible la capacidad de organización y gestión del empresario ante los incumplimientos del trabajador de sus obligaciones de autoprotección y colaboración.

El empresario puede utilizar las medidas disciplinarias fundamentadas en el poder de dirección, y puede también exigir responsabilidades pecuniarias de daños y perjuicios cuando éstos se hayan producido.

Así, se pueden plantear diversas opciones, ya se trate de incumplimientos del trabajador ocurridos con obediencia a las órdenes del empresario que no afectan a la diligencia en el trabajo, que no pueden ser sancionables por el empresario, supuestos de imprudencia profesional, que pueden ser sancionados como falta laboral por el empresario y pueden dar lugar a responsabilidad civil si hay daños o incluso sucesos que pueden ser incluidos en el concepto de imprudencia temeraria, que pueden ser sancionables laboralmente y dan lugar, en su caso, a responsabilidad penal y civil de daños y perjuicios.

Sin embargo, ambas posibilidades, han de tener en cuentas las siguientes cuestiones.

En primer lugar, la adopción de medidas disciplinarias requiere, en virtud del principio de tipicidad, que una norma establezca una obligación que se ha incumplido. En cuanto que la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula mínimas obligaciones para los trabajadores, así como la genérica referencia contenida en el art. 54.1 ET, el papel de los convenios colectivos va a ser muy relevante.

En segundo lugar, la producción de daños a un tercero, en ese caso la empresa, por el incumplimiento de una obligación encaja en la responsabilidad extracontractual del art. 1902 del Código Civil, si bien el empresario debe velar/vigilar el cumplimiento por los trabajadores de las normas preventivas (art. 1903 del Código Civil).

De esta manera, conforme a la regulación definida en el art. 1904 del Código Civil y la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, la empresa podría repetir contra el trabajador como autor material del daño causado, pero no en todos los casos, sino únicamente en aquellos supuestos en los que el trabajador actuó mediando culpa o negligencia, es decir con imprudencia profesional.

En un sentido similar en relación con los trabajadores cuando han sido designados para el cumplimiento de funciones preventivas, este nombramiento no implica la asunción de las facultades y responsabilidades que corresponde ejercer de manera indelegable a la empresa.

Esto significa que estos trabajadores, así como aquellos que integran el servicio de prevención, carecen de funciones directivas o delegadas del empresario, por lo que realizan sus funciones como cualquier trabajador en el ámbito de la empresa, y dado que su trabajo se integra en el sistema general de tareas, su actividad tiene el mismo nivel de responsabilidad que el resto de trabajadores.

No se puede olvidar que las funciones encomendadas a estos trabajadores son eminentemente consultivas y de asistencia técnica en relación con las medidas preventivas que debe adoptar el empresario y el incumplimiento de sus obligaciones no da lugar a la exigencia de responsabilidades.

Así, en cuanto a la materia disciplinaria, están regulados por el régimen común de faltas y sanciones del Estatuto de los Trabajadores y del convenio colectivo aplicable, y en la medida en que no es irrelevante la asunción de funciones preventivas ya que estas funciones cualifican en materia preventiva al trabajador designado y esta materia se integra como parte del contrato de trabajo, se deriva incluso un plus de diligencia que es exigible a la empresa.

Además, la responsabilidad civil por daños y perjuicios sólo es exigible en la medida en que haya culpa o negligencia en su actuación, pero hay que tener en cuenta la dificultad del empresario para demostrar que una conducta negligente en funciones de consulta o asesoramiento pueda dar lugar a la producción de daños y a la consiguiente exigencia de este tipo de responsabilidad.

Idéntica situación se deriva de una hipotética situación de responsabilidad penal teniendo en cuenta que la empresa es la garante última de la seguridad y salud de los trabajadores, por lo que el incumplimiento de los deberes de estos trabajadores muy difícilmente pueda dar lugar a una exigencia de responsabilidad penal.

En conclusión, aunque existe un precepto específico que regula las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales, su contenido es excesivamente abstracto, existen conductas que no están expresamente reguladas, por lo que difícilmente puede derivar supuestos de sanciones y no está regulado un mecanismo de exigencia de responsabilidad por dichos incumplimientos.

3.7. Coordinación de actividades

La subcontratación de actividades o el fenómeno de la presencia de varias empresas en un mismo espacio físico, supone la confluencia de trabajadores de diferentes empresas en un lugar común, teniendo en cuenta que, además del diferente régimen jurídico, cada una de las empresas cuenta con su propia dinámica y organización.

En este caso, además de que cada empresa ha de tener en cuenta los respectivos riesgos que afectan a su actividad individualmente considerada, el hecho que confluyan trabajadores de diferentes empresas en un mismo lugar provoca que los riesgos propios de una empresa puedan afectar a los trabajadores de otra y que los riesgos en su conjunto, analizados desde una perspectiva superior, se agraven como consecuencia de las actividades realizadas.

Esto significa, desde un punto de vista preventivo, que es preciso tener en cuenta los riesgos inherentes a los trabajos efectuados por cada una de las empresas concurrentes, más los riesgos generados por la concurrencia de todas las empresas que intervienen o están presentes en el mismo lugar.

Por otra parte, las empresas que intervienen pueden tener diferente tamaño y distinto sistema de organización, cultura y gestión de la prevención, lo que supone una mayor complejidad y dificultad a la hora de velar por la seguridad y salud de todos los trabajadores presentes en estos centros.

Esta realidad se debe, entre otros factores, a problemas de comunicación en materia de coordinación, una inadecuada formación e información sobre los riesgos generales y específicos, posibles imprevistos asociados a la temporalidad en los trabajos, el desconocimiento de normas internas de seguridad o, incluso, la falta de control efectivo de las condiciones de trabajo por parte de una o varias empresas.

La regulación básica de la coordinación de actividades empresariales se contiene en el art. 24 LPRL, así como el Real Decreto 171/2004, de 30 de enero.

Asimismo, esta coordinación está regulada en el Convenio número 155 de la Organización Internacional del Trabajo (1981), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, que regula en el art. 17 que siempre que dos

o más empresas desarrollen simultáneamente actividades en un mismo lugar de trabajo tienen el deber de colaborar en la aplicación de las medidas previstas en el convenio, o en la Directiva Marco que, en el art. 6.4 dispone que cuando en un mismo lugar de trabajo estén presentes trabajadores de varias empresas, los empresarios deben cooperar en la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad, la higiene y la salud, así como, habida cuenta el tipo de actividades, coordinarse con vistas a la protección y prevención de riesgos profesionales, informarse mutuamente de dichos riesgos, e informar a sus trabajadores respectivos y/o a sus representantes.

Es evidente que, para poder cumplir con las obligaciones preventivas establecidas en la coordinación de actividades empresariales, se debe conocer con detalle la organización preventiva desarrollada por cada empresa, la cual debe integrarse en todos los niveles.

Por este motivo, el plan de prevención de riesgos laborales debe 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 este sentido, la organización no solo engloba las figuras tradicionales asociadas a la prevención, como son los técnicos en prevención de riesgos laborales integrados en un servicio de prevención, los trabajadores designados o los delegados de prevención, sino también la estructura organizativa de la empresa entendida como un todo, de manera que todos los miembros de la organización deben estar presentes y han de estar coordinados en materia preventiva.

Así, todas las empresas o trabajadores autónomos concurrentes en un mismo centro están obligados a cooperar, aportando la información necesaria y los medios de coordinación pertinentes.

Esta obligación es multidireccional, lo que quiere decir que la empresa principal debe aportar de igual modo información en materia de prevención de riesgos laborales a toda aquella empresa o autónomo que realice alguna actividad en sus instalaciones.

La información debe ser conocida por las demás empresas, debe ser real, estar actualizada, ser suficiente a los efectos de garantizar la seguridad de los trabajadores y proporcionarse por escrito cuando alguna de las empresas genere riesgos calificados como graves o muy graves.

Hay que tener en cuenta que el cumplimiento de la obligación de información no es meramente formal, por lo que no consiste en entregar una copia de la propia evaluación de riesgos de los puestos de trabajo o de la información facilitada a sus propios trabajadores, sino que hay que facilitar la información detallada sobre los riesgos concretos de los servicios contratados o subcontratados, que puedan afectar al centro y a los trabajadores de otras empresas concurrentes.

Por tanto, ha de aportarse documentación sobre los riesgos identificados por cada empresa a esta situación de concurrencia, los cuales se deben actualizarse cuando existan cambios en los procedimientos de trabajo, uso de equipos o materiales, u otras circunstancias, y siempre que sean relevantes para la coordinación.

La información que las empresas concurrentes deben intercambiarse no puede limitarse a la que cada una de ellas proporcione al resto de empresas sobre los riesgos propios, si no que cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados por circunstancias derivadas de la concurrencia de actividades, las empresas concurrentes deben valorar conjuntamente e informarse recíprocamente de tales situaciones y de las acciones preventivas a tomar por todas y cada una de ellas.

Por otra parte, cada empresario debe informar sobre los accidentes que sufran sus trabajadores en el centro a consecuencia de las actividades concurrentes, así como de toda situación de emergencia que pueda afectar a la seguridad y salud de los trabajadores de cualquiera de las empresas presentes en el centro.

Una vez que las empresas han cumplido con esta obligación de información, han de tener en cuenta la información recibida por las otras empresas para realizar o modificar la evaluación de riesgos de las actividades que se deben llevar a cabo en el centro de trabajo, así como la correspondiente planificación de la actividad preventiva, de forma que todos los empresarios concurrentes garanticen a sus respectivos trabajadores la protección eficaz.

Igualmente, deben adoptar los medios de coordinación necesarios e informar a los respectivos trabajadores de los riesgos derivados de la concurrencia de las actividades, teniendo en cuenta que este deber de información se refiere tanto a los riesgos y medidas preventivas, como a las actuaciones en caso de emergencia.

Por tanto, las obligaciones establecidas para las empresas concurrentes deben entenderse no sólo como un deber sino también como un derecho recíproco para garantizar la protección eficaz en materia de seguridad y salud, para todos los trabajadores de cada una de estas empresas que trabajan en un momento determinado en un mismo centro de trabajo.

Los medios de coordinación que pueden utilizar las empresas para cumplir con este deber de coordinación son todos los recursos que pueden emplearse en el centro de trabajo para llevar a cabo la coordinación de actividades empresariales.

En la regulación contenida en la normativa se dispone una lista no exhaustiva de posibles medios de coordinación, entre los que destacan el intercambio de información y de comunicaciones entre las empresas concurrentes, la celebración de reuniones periódicas entre éstas, la celebración de reuniones conjuntas de los comités de seguridad y salud de las empresas concurrentes o, en su defecto, de los empresarios que carezcan de dichos comités con los delegados de prevención, la impartición de instrucciones, el establecimiento conjunto de medidas específicas de prevención de los riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores de las empresas concurrentes o de procedimientos o protocolos de actuación, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de las empresas concurrentes, la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas.

En este listado no exhaustivo de la relación de medios de coordinación se incluye la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas.

Concretamente se regula que la designación de una o más personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas, se considerará medio de coordinación preferente, cuando concurran dos o más de las siguientes condiciones:

- Realización de actividades consideradas peligrosas reglamentariamente o de riesgo especial por alguna de las empresas concurrentes en el centro de trabajo.
- Existencia de especial dificultad en el control de la interacción entre empresas que generen riesgos graves.
- Existencia de especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo de forma simultánea, actividades incompatibles entre sí.
- Existencia de especial complejidad en la coordinación de las actividades preventivas como consecuencia del número de empresas o trabajadores presentes en el mismo centro de trabajo.

En todo caso, cuando existan razones técnicas u organizativas justificadas, la designación de una o más personas encargadas de las actividades preventivas puede ser sustituida por cualquier otro medio de coordinación que garantice el cumplimiento de los objetivos de la coordinación.

Cuando los medios de coordinación consisten en un encargado de la coordinación, al igual que si se opta por un recurso preventivo, el empresario debe facilitar a todos los trabajadores los datos necesarios para permitirles su identificación.

La persona encargada de coordinar las actividades preventivas, será designada por el empresario titular del centro de trabajo, debiendo recaer tal designación en:

- Uno o varios trabajadores designados por el empresario titular del centro o por los demás empresarios concurrentes.
- Uno o varios miembros del servicio de prevención propio o ajeno de la empresa titular o de las demás empresas.
- Uno o varios trabajadores de la empresa titular del centro de trabajo o de las demás empresas concurrentes que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan las condiciones, la cualificación y la experiencia necesarias para ejercer la coordinación.
- Una o varias personas de empresas dedicadas a la coordinación de actividades preventivas.

Esta persona tiene las siguientes funciones:

- Servir de cauce para el intercambio de información.
- Conocer las informaciones que las empresas concurrentes deben intercambiarse, así como cualquier otra documentación preventiva que sea necesaria para el desempeño de sus funciones.
- Impartir a las empresas concurrentes las instrucciones que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.
- Acceder a cualquier zona de trabajo.
- Proponer a las empresas la adopción de medidas para la prevención de los

riesgos existentes en el centro de trabajo que puedan afectar a los trabajadores presentes.

Todo ello, teniendo en cuenta que los encargados de las actividades preventivas deben tener formación de nivel intermedio en prevención de riesgos laborales.

Esta coordinación también tiene presencia en cuanto a los derechos de consulta y participación que tienen los trabajadores a través de sus representantes, por medio de los delegados de prevención, cuyas facultades son las siguientes:

- Han de ser informados de las subcontrataciones realizadas.
- Han de ser consultados sobre la organización del trabajo en el centro de trabajo derivada de la concurrencia de otras empresas en aquél.
- Están facultados para acompañar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, pueden realizar visitas al centro de trabajo, pueden recabar de su empresario la adopción de medidas para la coordinación de actividades preventivas y efectuar propuestas al comité de seguridad y salud para su discusión y pueden dirigirse a la o las personas encargadas de la coordinación de actividades preventivas para que proponga la adopción de medidas.

Por su parte, los comités de seguridad y salud de las empresas concurrentes o, en su defecto, los empresarios que carezcan de dichos comités y los delegados de prevención pueden acordar la realización de reuniones conjuntas u otras medidas de actuación coordinada, en particular cuando, por los riesgos existentes en el centro de trabajo que incidan en la concurrencia de actividades, se considere necesaria la consulta para analizar la eficacia de los medios de coordinación establecidos por las empresas concurrentes o para proceder a su actualización.

Finalmente, aunque los trabajadores autónomos no se incluyen en el ámbito de aplicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se les reconocen derechos y obligaciones en materia de seguridad y salud y, entre estas últimas, en concreto, la de coordinarse con las demás empresas.

Así, cuando una empresa contrate con trabajadores autónomos la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas, y que se desarrollen en sus propios centros de trabajo, el empresario principal debe vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por estos trabajadores.

De hecho, la Ley del Estatuto del Trabajo Autónomo establece a los autónomos la obligación de cumplir con las obligaciones en materia de seguridad y salud laborales que la ley o los contratos que tengan suscritos les impongan, así como seguir las normas de carácter colectivo derivadas del lugar de prestación de servicios.

En el caso de que se contrate a un trabajador autónomo que deba operar con maquinaria, equipos, productos, materias o útiles proporcionados por la empresa para la que ejecutan su actividad profesional, pero no realice esa actividad en el centro de trabajo de tal empresa, se establece la obligación de la empresa principal de facilitarle la información necesaria para que la utilización y manipulación de todos estos medios se produzca sin riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

PRL
prl.foment.com

CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES

La consulta y la participación de los trabajadores constituyen un principio genérico consagrado en el art. 2.1 LPRL, que está presente en la acción preventiva en la empresa. La información, la consulta y la participación en materia preventiva forman parte, como se regula en el art. 14 LPRL, del derecho de los trabajadores, individualmente considerados, a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo y, correlativamente, se configuran como medidas concretas, entre otras, que debe adoptar el empresario para garantizar el deber de protección en el ámbito de la relación jurídica de trabajo.

En este sentido, la propia norma, regula dos obligaciones del empresario que han de ser llevadas a cabo a los trabajadores, pero teniendo en cuenta que cuando las empresas cuenten con RLT, esta información se debe facilitar por medio de sus representantes:

- Medidas sobre las que debe informar a los trabajadores (art. 18).
- Consulta previa adopción de determinadas medidas (art. 33).

Además, desde un punto de vista colectivo, el art. 34.2 LPRL encomienda a los comités de empresa, a los delegados de personal y a los representantes sindicales la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo.

En esta misma línea, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales regula los órganos genuinos de representación en materia preventiva: los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, fijando sus competencias y facultades.

Su objetivo es potenciar la intervención participativa de la representación laboral a través de los delegados de prevención, concebidos como representantes, que lo son ya de los trabajadores, especializados y dedicados a velar por el cumplimiento de la normativa preventiva precisamente a través de los derechos de consulta y participación.

Para realizar estas funciones, les atribuye las mismas garantías que las establecidas en el Estatuto de los Trabajadores en su condición de representantes de los trabajadores, sin embargo, esta especial protección está presentando problemas jurídicos porque la jurisprudencia está ampliando los colectivos que tienen derecho, sin ser propiamente representantes de los trabajadores.

Ahora bien, se omite cualquier referencia a los efectos de la consulta y la participación, teniendo claro que, siendo obligatorias, no son vinculantes para la empresa.

De esta manera, se puede deducir que lo importante es que la empresa someta la mayor parte de las cuestiones relativas a salud laboral a la consideración de los representantes especializados en materia preventiva, pero permitiendo que sea la empresa garante última de la seguridad y salud y que, por tanto, adopte la decisión final, con la consiguiente producción, en su caso, de la correspondiente responsabilidad.

Esto no significa que la Ley pretende que la consulta y participación se sitúen en un plano de cumplimiento meramente formal de una obligación que puede resultar más o menos incómoda para las empresas, sino que éstas deben hacer lo posible para que las consultas y la participación de los trabajadores sean efectivas, facilitando la documentación requerida e informando convenientemente acerca de los extremos que son objeto.

De hecho, resulta llamativo que haya diversas normas reglamentarias que reconocen el derecho de consulta en relación a estas materias que, en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, no son objeto de consulta. Así ocurre, por ejemplo, en relación a las auditorías (art. 30 Real Decreto 39/1997, de 17 de enero) o en materia de coordinación de actividades (art. 15.2 Real Decreto 171/2004, de 30 de enero).

En relación con los representantes sindicales, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, además de la remisión general a la representatividad reconocida en la Ley Orgánica de Libertad Sindical, contiene una referencia a su posible intervención o participación en el comité de seguridad y salud, con voz pero sin voto, de los delegados sindicales, lo cual puede llegar a suponer interferencias entre los intereses sindicales y los puramente preventivos que no son deseables desde esta última óptica.

Entre las funciones de los delegados de prevención, la Ley cita las siguientes:

- Colaborar con la dirección de la empresa.
- Promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa de prevención de riesgos laborales.

- Ser consultados por el empresario con carácter previo a su ejecución, de determinadas decisiones.
- Ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa preventiva.

Como se puede comprobar, tres de estas funciones son genéricas y abstractas, mientras que sólo la referida a la consulta a los trabajadores es la concreta. De hecho, si se analizan estas funciones no se desprende que exista un compromiso jurídico compartido con el empresario; más bien, esta participación puede significar un mayor grado de responsabilidad a la empresa en su obligación de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, en cuanto que el celo de los trabajadores en su participación puede poner en evidencia las carencias de la empresa en su actividad preventiva.

En esta línea, el comité de seguridad y salud no está regulado como una suma de delegados de prevención, ya que reconoce a los delegados la facultad de hacer propuestas al comité de seguridad y salud, como si ejercitasen sus funciones al margen de su participación en el comité.

Es difícil pensar en que se pretende un sistema dual en el que la participación de los delegados de prevención sea sustituida por la del comité de seguridad y salud, con la consecuencia de que, por ejemplo, las consultas deberían realizarse con los delegados de prevención y no con el comité. Es más, la Ley determina que en las empresas en las que no exista este comité por no alcanzar el número mínimo de trabajadores, sus competencias puedan ser ejercidas por los delegados de prevención, con lo que parece reconocerse que las funciones del comité y de los delegados de prevención no son del todo coincidentes.

Los delegados de prevención, en su condición de representantes de los trabajadores, no tienen en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ninguna obligación específica derivada de su cualidad de representantes especializados, ni frente a la empresa ni frente a los trabajadores representados, si se exceptúa la prohibición genérica de difundir la información a la que tengan acceso con motivo o como consecuencia de su actuación en materia preventiva.

Esto significa que la responsabilidad exigible a los delegados de prevención en el ejercicio de su cargo no difiere de la que les correspondería por su condición de representantes de los trabajadores, salvo la especialidad regulada en cuanto a su actuación en los supuestos contemplados específicamente sobre paralización de actividades, y cuando haya existido mala fe o negligencia grave y se produzcan daños a los bienes o a los trabajadores.

Sin embargo, del posible incumplimiento por parte de los delegados de prevención de las competencias establecidas en la Ley es difícilmente imaginable o deducible la exigencia de responsabilidad, lo que en cierto modo resta eficacia a su papel de deseables colaboradores necesarios de las empresas en la garantía integral de seguridad y salud a los trabajadores.

RESPONSABILIDADES

1. Cuestiones generales

La obligación de prevención de riesgos laborales tiene su correlato en la regulación de los correspondientes mecanismos de responsabilidad, especialmente por parte del empresario.

De esta manera, el incumplimiento por el empresario de sus obligaciones preventivas puede dar lugar a responsabilidades diversas, entre las que se pueden citar la responsabilidad civil, de Seguridad Social, penal o administrativa.

En todo caso, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales que sólo cita las posibles responsabilidades, se refiere a la compatibilidad entre ellas, estableciendo que las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema.

Por este motivo, el recargo de prestaciones es compatible con las sanciones penales, así como las indemnizaciones, ya sean de carácter contractual o extracontractual, teniendo en cuenta que no es posible la demanda patrimonial ante el orden jurisdiccional social si ya se ha ejercitado la acción de daños y perjuicios derivada de delito o falta en un procedimiento penal.

Sin embargo, se ha de tener en cuenta que esta compatibilidad queda limitada ya que se tiene en cuenta el total de la indemnización, de manera que si se supera la cuantía que se considera para la reparación íntegra del daño, ésta debe minorarse reduciendo el importe de aquellas compensaciones que ya le hayan sido reconocidas, aunque se trate de prestaciones públicas de la Seguridad Social.

Ahora bien, teniendo en cuenta que el recargo de prestaciones sí se excluye de los posibles límites, por lo que no puede ser considerado deducible de la indemnización que pueda reconocerse.

Finalmente, en cuanto a la relación entre los órdenes jurisdiccionales penal y social, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social regula dos cuestiones a tener en cuenta:

Si cualquier otra cuestión prejudicial penal diera lugar a sentencia absolutoria por inexistencia del hecho o por no haber participado el sujeto en el mismo, queda abierta contra la sentencia dictada por el juez o Sala de lo Social la vía de la revisión regulada en la Ley de Enjuiciamiento Civil

Cuando se haya ejercitado la acción de daños y perjuicios derivada de delito o falta en un procedimiento penal no puede reiterarse la petición indemnizatoria ante el orden jurisdiccional social, mientras no se desista del ejercicio de aquélla o quede sin resolverse por sobreseimiento o absolución en resolución penal firme, quedando mientras tanto interrumpido el plazo de prescripción de la acción en vía social.

2. Responsabilidad civil

El accidente de trabajo puede originar una indemnización a favor del trabajador por los daños y perjuicios que se le producen en su salud, que puede ser derivada de responsabilidad contractual o extracontractual y que, para su declaración, se ha de apreciar un acto u omisión culposo o imprudente, un resultado lesivo, así como un vínculo causal entre el acto y el daño.

En este caso, también cabe incluir la responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito, en este caso, contra la salud laboral de los trabajadores.

Una de las cuestiones que presenta más cuestiones se refiere a la relación entre la declaración de este tipo de responsabilidad y la conducta del trabajador, especialmente si incurrió en grave imprudencia.

Igualmente, se han presentado serios interrogantes principalmente en supuestos de responsabilidad extracontractual cuando hay concurrencia de actividades, tanto por la declaración de la misma, como por la consideración, solidaria o subsidiaria de esta.

3. Responsabilidad penal

Los delitos de riesgo tipificados en el Código Penal se fundamentan en el incumplimiento por parte del empresario de la obligación que tiene en relación con el

trabajador de proteger de manera eficaz su salud, por lo que, se produce un daño incumpliendo las normas de prevención de riesgos laborales.

Así, cuando con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, principalmente respecto a los empresarios, pero también cabe incluir a otros sujetos, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses.

Sin embargo, cuando estas conductas puedan ser susceptibles de calificación como de imprudencia grave, el delito será castigado con la pena inferior en grado.

Finalmente, cuando estos hechos se atribuyeran a personas jurídicas, se impondrá la pena a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los mismos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieran adoptado medidas para ello.

4. Responsabilidad administrativa

La responsabilidad administrativa presenta dos elementos que tienen un papel protagonista:

- La Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social.
- La Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

En cuanto a la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social, hay que tener en cuenta que habiendo analizado las funciones específicas en materia de prevención de riesgos laborales que le atribuye expresamente la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en el Plan Estratégico de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social 2025-2027, alineado con la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2023-2027 y el Marco Estratégico de Seguridad y Salud en el Trabajo 2021-2027 de la Unión Europea, entre sus ejes de actuación, se incluye el objetivo 3, titulado «Garantizar el derecho a la seguridad y salud, un derecho fundamental».

Este objetivo presente conjugar, según el propio plan, la lucha contra la siniestralidad de mayor gravedad, que se sigue produciendo en sectores como la construcción, la agricultura, la pesca, y el reparto de mercancías, entre otros y por otro lado, además, los nuevos empleos y formas de trabajo que conllevan riesgos nuevos y emergentes.

Es necesario adoptar nuevos enfoques, como la incorporación de la perspectiva de género a la seguridad y salud en el trabajo, así como prestar atención a los riesgos y daños para la salud ya existentes, especialmente aquellos relacionados con la exposición a riesgos psicosociales. Todo ello requiere de una mayor atención por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, así como de los agentes involucrados en la prevención de riesgos laborales con carácter general.

Según el Informe anual de la Inspección de Trabajo y de la Seguridad Social correspondiente a 2024, la Inspección ha finalizado en materia de prevención de riesgos laborales un total de 160.595 órdenes de servicio, habiéndose llevado a cabo 473.315 actuaciones, de las cuales 96.496 han ido dirigidas al control de las condiciones de seguridad de los lugares de trabajo; 51.063 al control de la gestión de la prevención empresarial (evaluación de riesgos, planificación de la actividad preventiva y gestión integral de la prevención); 39.770 al derecho de formación e información preventiva de los trabajadores; 35.203 al uso por los trabajadores de medios de protección personal; 34.318 comprobaciones en relación con riesgos asociados a la utilización de máquinas y equipos de trabajo; 32.056 a la vigilancia de la salud de los trabajadores; y finalmente 14.750 relacionadas con niveles de exposición a agentes y 13.877 relativas a riesgos eléctricos.

Para la cumplimentación de la totalidad de órdenes de servicio se llevaron a cabo 100.733 visitas a los centros de trabajo, los trabajadores afectados por las actas de infracción han sido 227.618 y el importe de las sanciones ha ascendido a 105.050.648 euros.

En relación con la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social, las infracciones en materia de prevención de riesgos laborales se definen como las acciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud en el trabajo sujetas a responsabilidad conforme a esta ley, se clasifican en leves, graves y muy graves, se establece un criterio de gradua-

ción de las sanciones específico, así como unas sanciones concretas con el siguiente régimen jurídico:

- Las leves, en su grado mínimo, con multa de 45 a 485 euros; en su grado medio, de 486 a 975 euros; y en su grado máximo, de 976 a 2.450 euros.
- Las graves con multa, en su grado mínimo, de 2.451 a 9.830 euros; en su grado medio, de 9.831 a 24.585 euros; y en su grado máximo, de 24.586 a 49.180 euros.
- Las muy graves con multa, en su grado mínimo, de 49.181 a 196.745 euros; en su grado medio, de 196.746 a 491.865 euros; y en su grado máximo, de 491.866 a 983.736 euros. A su vez, una vez firmes se harán públicas.

5. Recargo de prestaciones

El recargo de prestaciones es probablemente una de las instituciones jurídico-laborales más antiguas y singulares, cuyo origen se remonta a la Ley de Accidentes de 30 de enero de 1900 y aunque los presupuestos y la configuración normativa del recargo no son coincidentes en su diseño inicial y en la regulación actual, muchos de sus caracteres básicos, así como su finalidad se han mantenido con el paso de los años.

El recargo de prestaciones tiene una doble función preventiva y disuasoria, ya que se configura como un sistema que presenta determinadas cautelas para evitar accidentes, así como un mecanismo reparador de los daños causados al trabajador accidentado, siempre que el siniestro se deba a la omisión de las medidas de seguridad y salud exigibles al empresario.

La pervivencia actual del recargo de prestaciones sigue planteando importantes interrogantes en cuanto a la distribución de responsabilidades, ya que se trata de una responsabilidad imputable al empresario, no transmisible a la entidad gestora, ya que no se considera una prestación de la Seguridad Social, pero que supone un claro incremento de los costes derivados por el accidente, no sólo por este recargo, sino también por la compatibilidad con las correspondientes sanciones en el orden social.

La finalidad del recargo es asegurar el cumplimiento de las normas preventivas mediante la amenaza al empresario de que si se produce un accidente con causa en la transgresión u omisión de estas normas debe abonar al trabajador, y previamente capitalizar ante la Tesorería General de la Seguridad Social, un importe que oscila entre el 30 y el 50 % de las prestaciones abonadas por el sistema público de la Seguridad Social.

El régimen jurídico del recargo de prestaciones se fundamenta en las siguientes cuestiones.

En primer lugar, con independencia de que la causa de las lesiones sea o no un accidente de trabajo, la omisión de las medidas de seguridad y salud exigibles constituye un incumplimiento, lo que exige que la conducta del empresario sea culpable. Todo ello, sin perjuicio, de que no se suele realizar un examen minucioso de la culpabilidad por el carácter cuasi objetivo de la responsabilidad, así como la naturaleza abstracta de diversas normas preventivas.

La amplitud del concepto de culpabilidad ha originado la aplicación del principio *alterum non laedere*, de manera que se exige que el empresario no se limite a una conducta pasiva, sino que sea proactivo, en temas como, impartir órdenes e instrucciones concretas, cuidar la formación, vigilar y controlar la puesta en práctica adecuada de sus propias instrucciones.

De esta manera, la infracción de la conducta del empresario se aprecia en términos prácticamente objetivos, ya que no se requiere la presencia de elementos subjetivos, relacionados con la gravedad del daño o a la entidad del incumplimiento.

En segundo lugar, se exige una relación o nexo de unión causal entre la omisión de las medidas de seguridad y el accidente acaecido.

Esta casualidad puede ser neutralizada como consecuencia de hechos imprevisibles o previsibles e inevitables, inexplicables o desconocidos, o incluso a resultas de la imprudencia del trabajador, exonerando de toda responsabilidad al empresario no culpable.

En tercer lugar, la imputación de responsabilidad al empresario que incumple la normativa en materia de seguridad y salud laboral plantea problemas en los casos en que concurren en un mismo ámbito organizativo una pluralidad de empresarios.

En este tema, hay que diferenciar dos situaciones.

En casos de subcontratación, conforme al Real Decreto 1415/2004, de 11 de junio, por el que se aprueba el Reglamento General de Recaudación de la Seguridad Social, salvo que las normas legales de aplicación a los concretos supuestos de responsabilidad establezcan otra cosa, no podrán exigirse por responsabilidad solidaria, subsidiaria o mortis causa, las sanciones pecuniarias ni los recargos sobre prestaciones económicas debidas a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales causados por falta de medidas de seguridad e higiene en el trabajo salvo, respecto de estos últimos, que exista declaración de responsabilidad de la entidad gestora competente.

En supuestos de empresas de trabajo temporal, la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, regula que la empresa usuaria es responsable de la protección en materia de seguridad e higiene en el trabajo así como del recargo de prestaciones de Seguridad Social, en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional que tenga lugar en su centro de trabajo durante la vigencia del contrato de puesta a disposición y traigan su causa de falta de medidas de seguridad e higiene.

En cuarto lugar, la responsabilidad del pago del recargo no puede ser objeto de seguro, siendo independiente y compatible esta responsabilidad con las de todo orden, incluso penal, que puedan derivarse de la infracción.

La prohibición expresa del aseguramiento de la responsabilidad del recargo se fundamenta en la necesidad de mantener su función preventiva, evitando así su sustitución por una función meramente reparadora de los daños causados.

Sin embargo, es un tanto extraño esta restricción teniendo en cuenta que el resto de cuantías indemnizatorias presentan esta característica y que, su asunción por parte de empresas especializadas, como, por ejemplo, empresas aseguradoras, no tiene por qué suponer una disminución de su función disuasoria.

En quinto lugar, su importe no es deducible del que pudiera reconocerse en concepto de indemnización del daño sufrido por el trabajador.

En sexto y último lugar, conforme a la Ley General de la Seguridad Social, hay que tener en cuenta que, además de la asunción del pago del recargo de prestaciones, si el empresario ha incumplido sus obligaciones en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización, será el responsable del pago de las prestaciones que le correspondan al trabajador, previa la fijación de los supuestos de imputación y de su alcance y la regulación del procedimiento para hacerla efectiva.

30 CONCLUSIONES PARA ESTOS 30 AÑOS

1. La prevención de riesgos laborales en España tiene sus raíces en la Ley de Accidentes de Trabajo de 30 de enero de 1900, que introdujo conceptos pioneros como la responsabilidad objetiva empresarial y el antecedente del recargo de prestaciones, sentando las bases de un sistema que ha evolucionado durante más de un siglo.

2. La incorporación de España a la Unión Europea en 1986 y la posterior transposición de la Directiva Marco 89/391/CEE mediante la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 supusieron un punto de inflexión que modernizó completamente el concepto de seguridad e higiene en el trabajo, alineándolo con los estándares europeos.

3. Durante estos 30 años, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha experimentado 12 modificaciones legislativas y se ha desarrollado mediante numerosos reglamentos, guías técnicas y criterios inspectores, configurando un entramado normativo extenso que refleja la complejidad de la materia preventiva.

4. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales trasciende el mero ámbito laboral para abarcar una concepción integral de la seguridad que conecta con la seguridad del producto, el medio ambiente y otros sectores, generando zonas fronterizas con otras normativas y competencias administrativas que complican su aplicación.

5. La utilización de términos abstractos como «medidas necesarias», «protección eficaz», «riesgo menor posible» o «en la medida de lo razonable» genera inseguridad jurídica y dificulta el cumplimiento empresarial al carecer de contenido preciso y limitado.

6. Las disposiciones de carácter laboral de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales constituyen derecho necesario mínimo indisponible, susceptible de mejora mediante negociación colectiva, mientras que las normas vinculadas a seguridad del producto o medio ambiente tienen carácter máximo y no admiten tal mejora.

7. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece un deber empresarial de protección eficaz como obligación de resultado, no de meros medios, que exige garantizar la vida e integridad física de los trabajadores de modo absoluto, adoptando todas las medidas necesarias sin límites predeterminados.

8. El empresario mantiene la responsabilidad última sobre la seguridad y salud de sus trabajadores, incluso cuando recurra a servicios de prevención ajenos, trabajadores designados u otras modalidades organizativas, conservando el deber de tutela del cumplimiento efectivo.

9. El incumplimiento de obligaciones preventivas puede generar simultáneamente responsabilidad administrativa, civil, penal y de Seguridad Social (recargo de prestaciones), todas ellas compatibles entre sí, con la única limitación de no superar la reparación íntegra del daño en las indemnizaciones.

10. La prevención debe integrarse en el sistema general de gestión empresarial mediante un plan de prevención, evaluación de riesgos y planificación preventiva, por lo que hay que superar el mero cumplimiento formal o documental para convertirse en parte esencial de la actividad productiva.

11. Aunque la Ley de Prevención de Riesgos Laborales prevé cuatro modalidades de organización preventiva (asunción personal, trabajadores designados, servicio propio o ajeno), el sistema resulta inadecuado para las pequeñas y medianas empresas, especialmente aquellas sin centro de trabajo propio o con actividad temporal e itinerante.

12. Teniendo en cuenta que el 95 % de las empresas españolas tienen menos de 5 trabajadores y un porcentaje muy relevante carece de trabajadores o de centro propio, se dificulta enormemente la aplicación práctica de un sistema preventivo concebido desde la perspectiva de la empresa estable y estructurada.

13. La complejidad técnica y multidisciplinar de la prevención, junto con las limitaciones de las pequeñas empresas, ha conducido a una externalización masiva mediante servicios de prevención ajenos, con el riesgo de convertir la prevención en un mero trámite burocrático desconectado de la realidad empresarial.

14. Entre los principios preventivos destaca la obligación de adaptar el trabajo a la persona, considerando las capacidades profesionales, la concepción de puestos, la elección de equipos y métodos para atenuar el trabajo monótono y reducir sus efectos en la salud.

15. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece una jerarquía clara: evitar riesgos, evaluar los inevitables, combatirlos en su origen, sustituir lo peligroso, planificar coherentemente y anteponer la protección colectiva a la individual, configurando un sistema progresivo de actuación.

16. Las medidas preventivas deben prever las distracciones o imprudencias no temerarias del trabajador, lo que significa que la responsabilidad empresarial alcanza a los incumplimientos laborales debidos a imprudencia profesional, limitándose solo ante la imprudencia temeraria.

17. Los trabajadores tienen derecho a información, formación, consulta, participación, vigilancia de la salud y paralización ante riesgo grave e inminente, conformando un sistema integral de protección que trasciende la mera prevención de accidentes.

18. Los trabajadores no son meros sujetos pasivos de protección, sino que tienen obligaciones activas de velar por su seguridad y la de terceros, usar adecuadamente equipos y medios, informar de situaciones de riesgo y cooperar con el empresario, aunque con alcance limitado por su capacitación.

19. Pese a regular obligaciones para los trabajadores, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales no concreta adecuadamente las consecuencias de su incumplimiento ni establece un sistema claro de exigencia de responsabilidad, dejando a la negociación colectiva la tipificación de infracciones en materia preventiva.

20. La formación en prevención constituye simultáneamente un derecho del trabajador y una obligación de recibirla, convirtiéndose en uno de los mecanismos fundamentales para la prevención.

21. Los reconocimientos médicos son voluntarios salvo tres excepciones: cuando sean imprescindibles para evaluar efectos de las condiciones de trabajo, cuando el estado de salud pueda constituir peligro para el trabajador u otros, o cuando lo establezca una disposición legal, por lo que es absolutamente esencial replantear esta situación, dada su relevancia para el cumplimiento de las obligaciones del empresario.

22. Los datos médicos están protegidos por el derecho a la intimidad, pero el empresario debe conocer las conclusiones sobre aptitud del trabajador y necesidad de medidas preventivas, limitándose el secreto médico a aquellos datos no relacionados con la finalidad preventiva.

23. La vigilancia de la salud no se agota en reconocimientos médicos periódicos, sino que incluye observación continuada, estudios epidemiológicos, adaptación de puestos y un sistema integral de registro y seguimiento del estado de salud en relación con el trabajo, aunque es imprescindible que se reconozcan y se den mayor valor a estas situaciones, especialmente ante los nuevos riesgos laborales.

24. Cuando coinciden varias empresas en un mismo centro de trabajo, todas deben cooperar intercambiando información sobre riesgos, estableciendo medios de coordinación e informando a sus trabajadores, generando una red de obligaciones recíprocas complejas de gestionar, siendo necesario clarificar estas relaciones.

25. En supuestos de especial complejidad, peligrosidad o número de empresas concurrentes, la figura del encargado de coordinación con formación de nivel intermedio, que sirva de cauce informativo, imparta instrucciones y proponga medidas preventivas, puede ser muy útil.

26. Debe analizarse la figura de los delegados de prevención y comités de seguridad y salud a los efectos de incrementar su papel de colaboración real con el empresario para el cumplimiento de las obligaciones

27. Aunque la consulta previa es obligatoria para numerosas decisiones empresariales en materia preventiva, sus efectos no pueden vinculantes para la empresa, que mantiene la potestad decisoria final, todo ello, sin perjuicio de la posible matización en cuanto a la responsabilidad sobre la seguridad laboral.

28. La negociación colectiva desempeña un papel fundamental para adaptar las normas preventivas a las características sectoriales y empresariales, mejorar los mínimos legales y concretar aspectos indeterminados, aunque en la práctica muchos convenios se limitan a reproducir la norma legal.

29. Pese a su presencia generalizada en convenios colectivos (con cláusulas sobre complementos salariales, formación, vigilancia de la salud o participación), la regulación convencional resulta frecuentemente abstracta, limitán-

dose a declaraciones de intenciones sin medidas concretas adaptadas a la realidad sectorial.

30. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha logrado modernizar el concepto de seguridad laboral, implantar una cultura preventiva, reducir la siniestralidad y establecer un sistema integral de protección, pero persisten problemas de inadecuación a las pequeñas y medianas empresas, burocratización excesiva, indeterminación normativa, nuevos riesgos emergentes (psicosociales, digitales) y necesidad de simplificación, por lo que es necesario reflexionar sobre las modificaciones normativas que puedan ser necesarias después de 30 años de su promulgación en 1995.