

TEMA 9

EL MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA (I): ANTECEDENTES INMEDIATOS. LA CONSTITUCIÓN DE 1978. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES. EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. LA LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE: CONTENIDO, SIGNIFICADO GENERAL Y NATURALEZA. LA LEY SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL

INTRODUCCIÓN

La prevención de riesgos laborales ha pasado por diferentes fases o etapas hasta llegar a la concepción actual, en un proceso en el que han influido de manera decisiva, los avances sociales y económicos, y los movimientos sindicalistas.

La regulación en materia de prevención de riesgos laborales parte de la concepción de considerar la salud de los trabajadores con ocasión del trabajo, como un bien que es preciso proteger.

La realidad económica y social en constante transformación, incide directamente en las condiciones de trabajo. El avance e incorporación de la tecnología al trabajo y las nuevas formas de organización, conlleva la instauración del riesgo profesional en la prestación laboral. De esta manera, trabajo y riesgo profesional cohabitan en las relaciones laborales.

La seguridad y salud en el trabajo tiene una triple dimensión; salud física, mental y social. Se trata en definitiva de lograr un equilibrio entre estas tres vertientes, siendo el principal objetivo de la regulación normativa que ha ido teniendo lugar, para cumplir con el mandato constitucional, encomendado a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

1. EL MARCO JURÍDICO DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN ESPAÑA (I): ANTECEDENTES INMEDIATOS

La prevención de riesgos laborales ha evolucionado a hasta conformarse tal y como la concebimos en nuestros días.

Se considera que los primeros acercamientos significativos tuvieron lugar a finales del siglo XIX y principios del siglo XX, como el establecimiento de la obligación por parte de la empresa, de mantener, y cuando proceda reparar, la salud perdida por el trabajador con ocasión del trabajo.

En el año 1900 se promulgó en España la conocida como "**Ley Dato**" en materia de accidentes de trabajo. Con esta Ley, el Estado es el agente que debe encargarse de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores, atribuyendo a los patronos la responsabilidad por los daños que pudieran sufrir sus empleados en caso de incumplimiento de ésta.

Posteriormente, se trató de salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores mediante:

- El **Código del Trabajo aprobado por el Real Decreto-Ley de 23 de agosto de 1923.**
- En el **Reglamento de Seguridad e Higiene en el trabajo de 31 de enero de 1940.**
- Y en la **Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT) de 9 de marzo de 1971.**

Con la promulgación de la **Constitución Española en el año 1978**, y más concretamente dentro del artículo 40.2, se encarga a los Poderes públicos velar por la seguridad e higiene de los trabajadores y trabajadoras en el trabajo.

Dentro del ámbito europeo, también se puede hablar de una evolución en esta materia, mediante el **Tratado de Ámsterdam**, en particular en sus artículos 136 y 137, cuyo objetivo principal es la seguridad y la salud de las personas trabajadoras, que España debe observar como miembro de lo que hoy es la Unión Europea, que, a pesar de haber sufrido modificaciones, se mantiene la filosofía de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores.

Y, por último, es obligado mencionar la **Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 8 de noviembre de 1995**, derivada del mandato constitucional y de la denominada "Directiva Marco Europea" en materia de prevención de riesgos laborales, que supone el paraguas bajo el cual se desarrollan las diferentes acciones preventivas, así como el resto de **los reglamentos derivados** de ella, y que abordan o precisan los aspectos más técnicos de la prevención, todos compartiendo como fin último de protección de las personas trabajadoras.

2. LA CONSTITUCIÓN DE 1978

Como se ha mencionado anteriormente, la Constitución Española contiene normas relacionadas con la prevención de riesgos laborales, que son la base de la legislación española en esta materia.

Además del artículo 15, en el que se establece de manera genérica el derecho a la vida y a la integridad física y moral, el **artículo 40.2** de la Constitución Española, impone a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo. "Asimismo, los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y la readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral, las vacaciones periódicas retribuidas y la promoción de centros adecuados".

El desarrollo de este mandato conllevó, entre otras acciones, la promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL).

Esta necesidad de actuación no exige que los poderes públicos asuman todas las obligaciones para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, sino simplemente formular políticas preventivas y crear y organizar determinadas estructuras, que se recogen en el capítulo II de la ley de prevención de riesgos laborales, así como el reconocimiento del derecho de los trabajadores a la protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo; y al mismo tiempo, que otros poderes públicos actúen de manera coordinada, comprometiendo funcionalmente a los tres Poderes del Estado: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

3. EL ESTATUTO DE LOS TRABAJADORES

La Constitución Española en su artículo 35.2, establece que "La ley regulará un estatuto de los trabajadores".

Esta regulación se efectúa en la actualidad mediante el **Real Decreto Legislativo 2/2015, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de los Trabajadores**.

Tal y como establece la propia norma, regula con carácter básico las relaciones de los trabajadores y trabajadoras que voluntariamente prestan sus servicios retribuidos por cuenta ajena y dentro del ámbito de organización y dirección de la empresa.

La estructura se puede resumir en tres grandes apartados:

- Título I: la relación individual del trabajo.
- Título II: Los derechos de representación colectiva y de los convenios colectivos
- Título III: La negociación colectiva y de reunión de los trabajadores.

El que fue el título IV, relativo a las infracciones laborales, fue derogado y quedó subsumido en la Ley Sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 5/2000.

En el vigente Estatuto de los Trabajadores se hace referencia a la prevención de riesgos laborales a lo largo de su articulado, entre los que se puede destacar:

El **artículo 4** relativo a los derechos laborales en su apartado 2.d, reconoce a las personas trabajadoras el derecho a la integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales.

El **artículo 5** sobre deberes laborales, impone a las personas trabajadoras, en uno de sus apartados, el deber de observar las medidas de prevención de riesgos laborales que se adopten.

El **artículo 6** sobre el trabajo de las personas menores, donde se prohíbe la admisión al trabajo a menores de dieciséis años. Así mismo las personas trabajadoras menores de dieciocho años, no podrán realizar trabajos nocturnos, ni aquellas actividades o puestos de trabajo respecto a los que se establezcan limitaciones a su contratación conforme a los puestos en el Ley 31/1995, así como la realización de horas extraordinarias.

El **artículo 13** sobre trabajo a distancia, donde se establece que Las personas trabajadoras podrán prestar trabajo a distancia en los términos previstos en la Ley 10/2021 de trabajo a distancia.

El **artículo 36.4** relativo al trabajo nocturno, por turnos o a ritmo, dispone que las personas que trabajen en turnos de noche y quienes trabajen a turnos deberán gozar en todo momento de un nivel de protección en materia de salud y seguridad adaptado a la naturaleza de su trabajo, y equivalente al de los restantes trabajadores y trabajadoras de la empresa.

La empresa deberá garantizar que las personas trabajadoras que ocupen turnos de noche dispongan de una evaluación gratuita de su estado de salud, antes de su afectación y, posteriormente, a intervalos regulares, conforme a lo dispuesto en la Ley 31/1995, y en sus normas de desarrollo.

Las personas trabajadoras en turnos de noche a las que se reconozcan problemas de salud ligados al hecho de su trabajo nocturno tendrán derecho a ser destinadas a un puesto de trabajo diurno que exista en la empresa y para el que sean profesionales aptos.

El **artículo 45.1**, donde se dispone, la suspensión del contrato de trabajo por riesgo durante el embarazo y riesgo durante la lactancia natural del menos de 9 meses.

El **artículo 64**, sobre derechos de información, consulta y competencias, estableciendo que el comité de empresa tendrá derecho a ser informado trimestralmente de las estadísticas sobre el índice de absentismo y las causas, los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y sus consecuencias, los índices de siniestralidad, los estudios periódicos del medio ambiente laboral y los mecanismos de prevención que se utilicen, señalando, además, las competencias de dicho comité para ejercer su labor.

O el **artículo 84**, que dispone la consideración de materias no negociables en el ámbito autonómico, entre otras, las normas mínimas en materia de prevención de riesgos laborales.

Pero especial mención merece el **artículo 19**, específico **sobre seguridad y salud en el trabajo**, donde se establece que:

1. "El trabajador, en la prestación de sus servicios, tendrá derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.
2. El trabajador está obligado a observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad y salud en el trabajo.
3. En la inspección y control de dichas medidas que sean de observancia obligada por el empresario, el trabajador tiene derecho a participar por medio de sus representantes legales en el centro de trabajo, si no se cuenta con órganos o centros especializados competentes en la materia a tenor de la legislación vigente.
4. El empresario está obligado a garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de esta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo. El trabajador está obligado a seguir la formación y a realizar las prácticas. Todo ello en los términos señalados en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en sus normas de desarrollo, en cuanto les sean de aplicación.
5. Los delegados de prevención y, en su defecto, los representantes legales de los trabajadores en el centro de trabajo, que aprecien una probabilidad seria y grave de accidente por la inobservancia de la legislación aplicable en la materia, requerirán al empresario por escrito para que adopte las medidas oportunas que hagan desaparecer el estado de riesgo; si la petición no fuese atendida en un plazo de cuatro días, se dirigirán a la autoridad competente; esta, si apreciase las circunstancias alegadas, mediante resolución fundada, requerirá al empresario para que adopte las medidas de seguridad apropiadas o que suspenda sus actividades en la zona o local de trabajo o con el material en peligro. También podrá ordenar, con los informes técnicos precisos, la paralización inmediata del trabajo si se estima un riesgo grave de accidente. Si el riesgo de accidente fuera inminente, la paralización de las actividades podrá ser acordada por los representantes de los trabajadores, por mayoría de sus miembros. Tal acuerdo podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los delegados de prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal. El acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada".

4. EL ÁMBITO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

El ámbito de la función pública se puede enfocar desde dos puntos de vista.

Un primer enfoque lo encontramos en el **artículo 7** de la LPRL, en el que se contempla que las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán 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 sancionarán las infracciones a dicha normativa, considerando el principio de coordinación entre administraciones implicadas como son las Administraciones públicas en materia sanitaria o de industria.

Además, cabe mencionar el **artículo 10** relativo a las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria, a las que se le encomienda de manera particular las funciones de:

- El establecimiento de medios adecuados para la evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que se realicen en las empresas por los servicios de prevención actuantes. Para ello, establecerán las pautas y protocolos de actuación, oídas las sociedades científicas, a los que deberán someterse los citados servicios.
- La implantación de sistemas de información adecuados que permitan la elaboración, junto con las autoridades laborales competentes, de mapas de riesgos laborales, así como la realización de estudios epidemiológicos para la identificación y prevención de las patologías que puedan afectar a la salud de los trabajadores, así como hacer posible un rápido intercambio de información.
- La supervisión de la formación que, en materia de prevención y promoción de la salud laboral, deba recibir el personal sanitario actuante en los servicios de prevención autorizados.
- La elaboración y divulgación de estudios, investigaciones y estadísticas relacionados con la salud de los trabajadores.

Y el **artículo 11** referente a la coordinación administrativa, en el que se dispone 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 la salud de los trabajadores.

Dentro de los órganos administrativos que deben desarrollar estas funciones, encontramos:

- **El Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (INSST):** 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 (art. 8 LPRL).
- **La Dirección General de Trabajo:** Es el órgano directivo del Ministerio de Trabajo y Economía Social encargada de desarrollar la política del Gobierno en materia de relaciones laborales y de empleo, que tiene entre sus funciones, la ordenación y desarrollo de las relaciones laborales individuales y colectivas, las condiciones de trabajo, la prevención de riesgos laborales, la preparación y elaboración de proyectos normativos relacionados de su competencia, o la elaboración de informes y consultas relativas a la interpretación de dicha normativa.
- **La Inspección de Trabajo y Seguridad Social:** Le corresponde vigilar el cumplimiento de la normativa preventiva, así como de las normas jurídico-técnicas que indicas en las condiciones de trabajo, proponiendo, en caso de incumplimiento, la sanción que corresponda aplicar (art. 9 LPRL).
- **Administraciones públicas competentes en materia sanitaria.** Le corresponde el establecimiento de medios adecuados para la evaluación y control de las actuaciones de carácter necesario (art. 10 LPRL).
- **Otras Administraciones públicas** relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, como el Ministerio de Industria, con competencia en materia de ordenación de la seguridad industrial (art. 11 LPRL).

- **La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo**, como órgano colegiado creado por mandato de la LPRL, asesor de las Administraciones públicas en la formulación de políticas de prevención y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo. La Comisión está integrada por las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado, y paritariamente con todos los anteriores, por representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas (art. 13 LPRL).
- Y las **Comunidades Autónomas** que tienen asignadas competencias de ejecución, velando por el cumplimiento de la normativa, mediante el seguimiento, asesoramiento y promoción de la prevención (art. 8 LPRL).

El otro enfoque es considerando el papel de las **Administraciones públicas en materia de prevención de riesgos laborales con respecto a sus empleados**. En ese sentido, el Real Decreto Legislativo 5/2015 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) contiene aspectos en esta materia, como son, el derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud, la regulación de las mesas de negociación y la creación de la Comisión Técnica de Prevención de Riesgos laborales, o la obligación de observar las normas de seguridad y salud.

La **Disposición Adicional 4ª del Reglamento de los Servicios de Prevención**, aprobado por el **Real Decreto 39/1997**, relativa a la aplicación en el ámbito de las Administraciones públicas, contempla que la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo se realizarán en los términos que se regulen en lo dispuesto en la normativa específica que al efecto se dicte, de conformidad con lo dispuesto en la LPRL, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, conforma a la ley sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de las empleadas y empleados públicos. En defecto de esta normativa, será de aplicación lo dispuesto en el Reglamento de los Servicios de Prevención.

También establece que no se aplicará a las Administraciones públicas, las obligaciones en materia de auditorías contempladas en el capítulo V del Reglamento de los Servicios de Prevención.

Para dar cumplimiento a esta disposición, se aprobó el Real Decreto 67/2010 de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado, y otras para colectivos más específicos como es el caso de militares, guardias civiles o policías, que cuentan con su propia normativa, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 3 de la LPRL.

5. LA LEY 31/1995, DE 8 DE NOVIEMBRE DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: CONTENIDO, SIGNIFICADO GENERAL Y NATURALEZA

CONTENIDO:

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales se compone de siete capítulos:

Capítulo I: aborda el objeto de la ley, su ámbito de aplicación y definiciones:

Establece en primer lugar lo que se entiende por normativa sobre prevención de riesgos laborales, que es la constituida por esta ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la

adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptible de producirlas en dicho ámbito.

La LPRL tiene **por objeto** la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de las personas trabajadoras frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, y ello en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de los riesgos laborales.

En su **ámbito de aplicación** incluye tanto a las personas trabajadoras vinculadas por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo y estatutario al servicio de las Administraciones públicas, así como a las personas socias trabajadoras de cooperativas.

Y en **definiciones** se incluyen una serie de conceptos, a efectos de esta ley y de sus normas de desarrollo, directamente relacionados con la seguridad y la salud como: prevención, riesgo laboral, daños derivados del trabajo, riesgo laboral grave e inminente, procesos, actividades, operaciones, equipos o productos potencialmente peligrosos, equipo de trabajo y equipos de protección individual.

Capítulo II: establece la política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y salud en el trabajo:

La política en materia de prevención tendrá 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 y trabajadoras en el trabajo.

Establece 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 de los trabajadores, **bajo los principios de eficacia, coordinación y participación**, incluyendo necesariamente dentro de esta participación a empresarios y trabajadores, mediante sus organizaciones representativas".

Capítulo III: relativo a los derechos y obligaciones:

Como indica su título, regula los derechos de los trabajadores y las trabajadoras, en particular a una protección eficaz de su seguridad y salud, que se traduce en el correlativo deber de protección por parte de la empresa.

Los artículos de este capítulo desarrollan aspectos como: el plan de prevención de riesgos laborales y la evaluación de riesgos; la planificación de la actividad preventiva; los equipos de trabajo y otros medios de protección; la información, consulta y participación de los trabajadores y su formación; las medidas de emergencia; el riesgo grave e inminente; la vigilancia de la salud; la documentación; la coordinación de actividades empresariales; la protección de los trabajadores y las trabajadoras especialmente sensibles, la maternidad y de los y las menores; las relaciones de trabajo temporal, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal; y finalmente con las obligaciones de los trabajadores y las trabajadoras en materia de prevención.

Capítulo IV: regula los "Servicios de Prevención":

Establece la estructura para la prevención y protección de los riesgos profesionales mediante la designación de trabajadores/as, la constitución de un servicio de prevención propio o el recurso a un servicio de prevención ajeno; el papel de las mutuas; y la presencia de los recursos preventivos.

Capítulo V: sobre la consulta y participación de los trabajadores:

Este capítulo contempla la consulta de los trabajadores y las trabajadoras, así como su derecho de participación y representación, regulando la figura de los/las Delegados/as de prevención y del Comité de Seguridad y Salud, así como sus respectivas competencias y facultades.

Igualmente se dispone, en lo relativo a la colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, contemplando entre otros derechos, que las personas trabajadoras y sus representantes podrán recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizado por la empresa no son suficiente para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo.

Capítulo VI: relativo a las obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo:

Incluye obligaciones como que la maquinaria, equipos, productos y útiles no constituyan una fuente de peligro, siempre que sean instalados y utilizados de la forma indicada, sobre el etiquetado, la obligación de suministrar información para una correcta utilización, etc.

Capítulo VII: sobre responsabilidades y sanciones:

En este articulado se regula la responsabilidad administrativa y su compatibilidad con la penal y la civil así como la indemnizatoria y la de recargo de las prestaciones en el sistema de la Seguridad Social; los requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; la paralización de los trabajos; las infracciones en el ámbito de las Administraciones Públicas; los supuestos de suspensión o cierre de centros de trabajo; y las limitaciones a la facultad de contratar con las Administraciones públicas.

SIGNIFICADO GENERAL

La Ley 31/1995 es, además de un desarrollo del mandato constitucional del artículo 40.2, transposición de la Directiva Marco 89/391/CEE relativa a la aplicación de medias para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores, así como de otras directivas en esta materia, como:

- Directiva 92/85/CEE sobre trabajadoras embarazadas o que hayan dado a luz o se encuentren en periodo de lactancia, mediante su artículo 26.
- Directiva 94/33/CEE sobre protección de los menores en el trabajo, mediante su artículo 27.
- Directiva 91/383/CEE sobre protección de trabajadores con una relación laboral de duración determinada o de empresas de trabajo temporal, mediante su artículo 28.

Incorpora, además, el contenido del Convenio 155 de la OIT, ratificado por España, sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente de Trabajo.

En la exposición de motivos de la ley, se indica que, además de lo mencionado, responde a una doble necesidad: la de poner término, en primer lugar, a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión de la normativa vigente, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación, muchas de ellas anteriores a la propia Constitución Española; y, en segundo lugar, la de actualizar regulaciones ya desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad.

NATURALEZA

Puede decirse que la LPRL tiene una doble naturaleza: laboral y administrativa.

Es una ley laboral puesto que establece un marco legal estatal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando aspectos más técnicos; supone además un marco para la negociación colectiva específica en esta materia.

Es una ley administrativa, porque se aplica también en el ámbito de las Administraciones públicas, estableciendo obligaciones para las mismas en su capítulo II.

Con esto se confirma la vocación de universalidad de la ley, en cuanto a que está dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste.

Además, se puede decir que tiene una naturaleza instrumental, puesto que crea la figura de los servicios de prevención, como el medio a través del cual las empresas deben organizar y llevar a cabo las obligaciones establecidas en la ley, y crea mecanismos de participación de los trabajadores.

Cabe mencionar que **la LPRL fue ampliamente modificada por la Ley 54/2003, de reforma del Marco Normativo de la Prevención de Riesgos Laborales.**

Esta reforma se realiza tras detectar por parte de los Poderes públicos, que se realizaba un cumplimiento meramente formal de las obligaciones y deberes establecidos en la LPRL, sin existir una auténtica planificación de la prevención ni una actualización periódica de las medidas de acción preventiva.

La reforma pretende alcanzar los objetivos básicos de luchar contra la siniestralidad laboral, fomentar la cultura de la prevención de riesgos en el trabajo, integrar la prevención de los riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa y mejorar el control del cumplimiento de la normativa mediante la modificación del régimen sancionador y el reforzamiento de las funciones de vigilancia y control.

Para la consecución de tales objetivos, en el capítulo I de la ley 54/2003 se establece la modificación de varios artículos de la LPRL, entre los que cabe destacar los siguientes:

El refuerzo de la inspección preventiva de la empresa

El artículo 9 de la LPRL incorpora dos apartados en los que se establece que los funcionarios autonómicos podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con capacidad de

requerir al empresario para la subsanación de deficiencias en esta materia. Requerimientos que podrán ser consignados en el Libro de Visitas de la Inspección.

En caso de que la empresa incumpliese el requerimiento, la Administración autonómica remitirá informe a la Inspección de Trabajo a efectos de levantar, si procede, acta de infracción.

Integración de la prevención de riesgos en la empresa

El artículo 16 se modifica sustancialmente para incluir la obligación del empresario de disponer de un plan de prevención de riesgos laborales, que deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa.

Por tanto, y como novedad de la reforma, el primer documento que ha de tener la empresa a disposición de la Autoridad Laboral es el Plan de Prevención de Riesgos laborales -art. 23-, además de los resultados de los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores-art. 23.1.b)-.

Recursos para las actividades preventivas

Tras la reforma, se introduce **un nuevo art. 32 bis**, que establece la necesidad de presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos estableciendo las situaciones y quiénes pueden ser designados como tal.

Modificaciones de la ley de infracciones y sanciones

Se introducen una serie de modificaciones en el cuadro de infracciones y sanciones establecido en el RDL 5/2000, con objeto de adecuarlas a las modificaciones realizadas en la LPRL.

6. LA LEY SOBRE INFRACCIONES Y SANCIONES EN EL ORDEN SOCIAL

La Ley 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido sobre infracciones y sanciones en el orden social (en adelante, LISOS), contempla los diferentes tipos de ilícitos administrativos, a excepción de las infracciones en materia de permisos de extranjería.

Con su entrada en vigor, quedaron derogadas las disposiciones de la LPRL que hacían referencia al régimen de infracciones y sanciones, incluyendo las modificaciones introducidas entre otras, por la mencionada Ley 54/2003, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

Esta ley se estructura en 8 capítulos:

Capítulo I: disposiciones generales:

En este capítulo se define el concepto **de infracciones laborales** (art. 5.1) como aquellas acciones u omisiones contrarias a las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos, tipificadas en la LISOS.

Establece en particular que **son infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales**, es decir las acciones y 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.

Capítulo II: infracciones laborales:

En este capítulo se tipifican las infracciones, con sus correspondientes grados; leves, graves o muy graves, en diferentes materias como:

- Relaciones laborales individuales y colectivas (art. 6,7 y 8).
- Información y consulta de los trabajadores en las empresas y grupos de empresas de dimensión comunitaria (art. 9).
- Obligaciones relativas a las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados temporalmente a España en el marco de una prestación de servicios transnacional (art. 10).
- Prevención de riesgos laborales (art. 11, 12 y 13).
- Empleo (art. 14, 15, 16 y 17).
- Empresas de trabajo temporal y empresas usuarias (art. 18 y 19).

Capítulo III: infracciones en materia de Seguridad Social:

Nuevamente se tipifican las infracciones con sus correspondientes grados; leves, graves o muy graves, en diferentes materias como:

- Empresarios, trabajadores por cuenta propia y asimilados (art. 21, 22 y 23).
- Trabajadores o asimilados, beneficiarios y solicitantes de prestaciones (art. 24, 25 y 26).
- Mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales (at. 27, 28 y 29).
- Empresas que colaboren voluntariamente en la gestión (art. 30, 31 y 32).

Capítulo IV: infracciones en materia de movimientos migratorios y trabajo de extranjeros

Capítulo V: infracciones en materia de sociedades cooperativas

Capítulo VI: responsabilidades y sanciones

En este capítulo se establecen los criterios que han de considerarse para determinar la graduación de las sanciones, es decir si son impuestas en su grado mínimo, medio o máximo.

Para ello se disponen unos criterios o normas generales:

- Grado de negligencia o intencionalidad del sujeto infractor.
- Existencia de fraude a los trabajadores, Administración laboral, Entidades gestoras o colaboradoras, o Servicios comunes a la Seguridad Social.
- Existencia de connivencia entre trabajadores y empresarios.
- Incumplimientos de advertencias previas y requerimientos a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.
- Etc.

Esos criterios en materia de prevención de riesgos laborales son:

- La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.
- El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades.
- La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.
- El número de trabajadores afectados.
- Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos.
- El incumplimiento de las advertencias o requerimientos previos a que se refiere el artículo 43 de la LPRL.
- La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud de la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.
- La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

En cuanto a **la prescripción de las sanciones** en materia de prevención de riesgos laborales:

- Las sanciones leves prescribirán al año.
- Las sanciones graves prescribirán a los tres años.
- Las sanciones muy graves prescribirán a los cinco años.

Los plazos de prescripción empiezan a contarse desde la fecha de la realización de la infracción (art. 4.3).

Por otro lado, se entiende que existe **reincidencia** cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el plazo de los 365 días siguientes a la notificación de ésta; en tal supuesto se requerirá que la resolución sancionadora hubiere adquirido firmeza. Si se apreciase reincidencia, la cuantía de las sanciones establecidas podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la correspondiente a la infracción cometida, sin exceder, en ningún caso, de las cuantías máximas previstas para cada clase de infracción (art. 41).

Capítulo VII: disposiciones comunes:

En este capítulo se regulan las cuestiones sobre: la atribución de las competencias sancionadoras, las actuaciones de advertencia y recomendación y las infracciones por obstrucción a la labor inspectora, el procedimiento sancionador aludiendo también a los correspondientes recursos.

Capítulo VIII: relativo al procedimiento sancionador:

En su artículo 48 y sucesivos se regulan las cuestiones sobre: la atribución de competencias sancionadoras, las actuaciones de advertencia y recomendación y las infracciones por obstrucción a la labor inspectora, así como el procedimiento sancionador, fijando la normativa aplicable, el contenido de los documentos iniciadores del expediente y los recursos.

7. LA ARTICULACIÓN JURÍDICA DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

La LPRL es una ley de principios, tratándose por tanto del marco a partir del cual se va derivando toda la normativa de la materia, tanto es así, que en su exposición de motivos se contempla que esta ley se configura como una referencia legal mínima en un doble sentido:

El primero como un marco legal a partir del cual las normas reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas.

Y el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica. En este aspecto, la ley y sus normas reglamentarias constituyen legislación laboral.

Se puede afirmar, por tanto, que la normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la mencionada ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptible de producirlas en dicho ámbito.

El primer reglamento de la normativa derivada que cabe mencionar por su trascendencia es el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, en el cual se desarrollan aspectos tan determinantes como el de la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, la organización preventiva de la empresa, las auditorías o las funciones y los niveles de cualificación de los técnicos de prevención.

A partir de este punto, son numerosos los reales decretos que se han ido promulgando en la materia, para tratar aspectos técnico más concretos como, por ejemplo:

- Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo.
- 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 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañen riesgos dorsolumbares.
- Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización.
- Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo sobre la protección de trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos.
- Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de trabajadores contra riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos.
- Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, 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, 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, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción.
- Real Decreto 67/2010, de 29 de enero, de adaptación de la legislación de prevención de riesgos laborales a la Administración General del Estado (que deroga el Real Decreto 1488/1998).
- Etc.

Al hablar de la articulación jurídica, es importante indicar las modificaciones que ha sufrido la LPRL desde su publicación:

- La introducida por la Ley 50/1998, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que modificó los artículos relativos a infracciones y sanciones (art. 45 a 49).
- La introducida por la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras que modificó el artículo relativo a la protección de la maternidad (art. 26).
- La introducida por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social que modifica, derogando mayoritariamente, los artículos 45 a 52.
- Y la introducida por la Ley 54/2003, comentada anteriormente.

Por otro lado, el Reglamento de los Servicios de Prevención también ha sufrido varias modificaciones, como son:

- Mediante el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo, introduciendo modificaciones derivadas de las introducidas en la LPRL mediante la Ley 54/2003.
- Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, que introduce modificaciones encaminadas a facilitar el cumplimiento de la normativa de prevención a las pequeñas y medianas empresas, y mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de prevención de riesgos laborales con especial atención a las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención.
- Y el Real Decreto 298/2009 con medidas de aplicación para promover la mejora de la seguridad de la salud en el trabajo de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en periodo de lactancia.

Finalmente hay que tener en consideración que, a pesar de que es competencia exclusiva del Estado la legislación en materia laboral, desde las comunidades autónomas, pero únicamente en lo relativo a la ejecución sin perjuicio de lo establecido en la disposición adicional cuarta del Reglamento de los Servicios de Prevención, destacando en este aspecto la creación de entidades y organismos autonómicos encargados de la seguridad y salud laboral, como por ejemplo Madrid, Andalucía, Valencia o País Vasco, además del ejercicio de la potestad sancionadora que forma parte de la competencia de ejecución.