

PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: PRINCIPIOS Y MARCO NORMATIVO

SANTIAGO COLLADO LUIS

Dpto.: Derecho de la Empresa (UPV/EHU)

RESUMEN

Las condiciones de trabajo como generadoras de riesgos profesionales. 2. Análisis de riesgos: causas y prevención: A) Riesgo B) Factores de riesgo C) situación de riesgo D) Exposición E) Indicadores de riesgo 3. Daños derivados del trabajo: accidente y enfermedad profesional: A) Introducción B) Accidente y enfermedad profesional: aspectos jurídicos. 4. Prevención y Protección: técnicas de prevención: A) Medidas de prevención sobre el elemento humano B) Medidas de prevención técnica C) Medidas de prevención político sociales. 5. El marco normativo: A) Caracterización general B) Contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: a) Ámbito subjetivo y material b) Intervención pública en el terreno de la salud laboral c) Derechos y obligaciones del empresario y trabajadores en el terreno de la salud laboral d) Participación de los trabajadores e) Responsabilidades y sanciones. 6. La política de seguridad y salud laboral en la empresa: A) Introducción B) Organización de los recursos para las actividades preventivas C) El nuevo modelo de gestión de la prevención en la empresa 7. Bibliografía.

1. LAS CONDICIONES DE TRABAJO COMO GENERADORAS DE RIESGOS PROFESIONALES.

A los riesgos propios de cualquier actividad, el ser humano, con su trabajo, introduce una serie de factores que modifican las condiciones naturales, creando las circunstancias que en forma de agentes causales son las culpables de las patologías que se derivan de la actividad laboral. Por lo tanto, no resulta difícil concluir que la actividad profesional genera, habitualmente, riesgos importantes para los trabajadores que tienen como consecuencia daños importantes, y a veces, irreparables en la salud. Los datos estadísticos avalan, periódicamente, la afirmación anterior. Las circunstancias descritas desembocan, de modo permanente, en una situación de conflicto en el ámbito laboral; de modo que los sindicatos, como representantes de los trabajadores, demandan medidas contra el importante aumento de la siniestralidad laboral. En concreto, además de un esfuerzo de sensibilización, información y formación en los ámbitos empresariales y laborales, reclaman, asimismo, el cumplimiento estricto de la normativa sobre seguridad y salud laboral.

No obstante, cuando hablamos de condiciones de trabajo, en un sentido amplio, nos referimos a las características propias del trabajo que pueden tener una influencia significativa –positiva o negativa– en el bienestar físico, mental y social del trabajador, en definitiva, en su salud; entendida ésta, como el estado completo de bienestar físico, psíquico y social y no solo como la ausencia de enfermedad. Es decir, hablamos de características del trabajo, susceptibles de convertirse ya sea en factores de riesgo, ya sea en oportunidades. Esta amplia acepción, se recoge en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL¹), según la cual, una condición de trabajo es: “cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y salud del trabajador...” (art. 4.7º). En efecto, condiciones de trabajo son elementos materiales como las máquinas, las herramientas, las sustancias, los equipos de trabajo..., pero también lo son los elementos de la propia organización del trabajo como el tiempo de trabajo, la asignación de tareas, la definición de funciones, la colaboración y apoyo para realizar el trabajo, el grado de autonomía... Atendiendo a esta definición, se puede observar que el término “condiciones de trabajo” hace referencia a requisitos los requisitos materiales y ambientales que deben reunir los centros de trabajo, las máqui-

1. Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE de 10 de noviembre); modificada por la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (BOE de 13 de diciembre), esta modificación afecta fundamentalmente, a la obligación de integración de la prevención de riesgos laborales en los sistemas de gestión de la empresa, procediendo también a adaptar la regulación de las infracciones y sanciones a la normativa sustantiva, y a reforzar la función de vigilancia y control por parte de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

nas los instrumentos y el medio ambiente laboral para evitar que resulten peligrosos y lesivos para el trabajador.

2. ANÁLISIS DE RIESGOS: CAUSAS Y PREVENCIÓN

2.1. Riesgo

A los efectos que aquí interesan, el término riesgo, determina siempre la existencia de un daño, futuro e hipotético, cuya producción no está completamente determinada por los acontecimientos o condiciones causales que somos capaces de identificar y caracterizar. De esta manera, cuando la forma de realizar un trabajo supone la posibilidad de sufrir un daño en la salud, hablaremos de riesgo laboral. Normalmente los riesgos laborales son consecuencia de unas condiciones de trabajo inadecuadas.

Por regla general, los elementos nocivos que actúan sobre el medio ambiente y sobre la salud se clasifican agrupándolos en torno a unos agentes genéricos denominados: mecánicos, físicos, químicos, biológicos y psicosociales.

Los agentes mecánicos como elementos sólidos consistentes, y en ocasiones también los agentes físicos, originan la traumatología del trabajo, actuando sobre la anatomía humana y ocasionándole heridas, fracturas, contusiones, amputaciones, e incluso la muerte.

Por agentes físicos se entienden los elementos de carácter energético (ruido, vibraciones, radiaciones, etc...) capaces de provocar golpes de calor, sorderas, enfermedades por radiaciones y, en otros casos, también lesiones traumáticas.

Los agentes químicos son los productos o sustancias que pueden originar, desde simples irritaciones hasta cánceres e intoxicaciones mortales.

Los agentes biológicos comprenden a las bacterias, virus, protozoos y hongos, capaces de causar una amplia y muy variada gama de enfermedades.

Los denominados agentes psicosociales, que producen una compleja patología, cuyo factor principal se centra en la insatisfacción, derivando en la agresividad, depresión, estrés, fatiga, y otras afecciones de tipo psíquico.

Por tanto, los riesgos se identifican aludiendo al daño al que se refieren (por ejemplo riesgo de caída a distinto nivel, riesgo de contacto eléctrico... o a la exposición que se considera causante del daño (riesgos higiénicos por exposición al ruido, riesgos asociados a la manipulación de cargas...)

En fin, a efectos de la normativa de prevención, se entenderá por “*riesgo laboral*”: “*la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo*” (art. 4.2º LPRL).

2.2. Factores de riesgo

Se considera factor de riesgo de un determinado tipo de daño aquella condición de trabajo, que, cuando está presente, incrementa la probabilidad de la aparición del daño. De esta manera, visto desde la perspectiva del daño ya producido, los factores de riesgo emergen como causas en la investigación de los accidentes de trabajo. En suma, factores de riesgo son las condiciones de trabajo potencialmente peligrosas que pueden suponer un riesgo para la salud. Puede tratarse de una máquina que hace ruido o tiene partes móviles cortantes, una sustancia nociva o tóxica, la falta de orden y limpieza, una mala organización de los turnos de trabajo, el trabajo nocturno...

2.3. Situación de riesgo

Situación de trabajo caracterizada por la presencia simultánea de una serie de factores de riesgo. Precisando más, se puede decir que es el conjunto específico de factores de riesgo al que puede asignarse un solo nivel de exposición y un único nivel de consecuencias. Por tanto, llamaremos situación de riesgo a aquellas situaciones de trabajo en la que, por estar presentes algunos factores de riesgo, el riesgo no puede considerarse controlado.

2.4. Exposición

Se dice que un trabajador está expuesto a un agente ambiental (químico, físico o biológico), si está en contacto con una vía apropiada de penetración en el organismo. Llamamos exposición a la medida conjunta de la intensidad de ese contacto y su duración.

2.5. Indicador de riesgo

Es un término usado para referirse, conjunta o indistintamente, a factores de riesgo remotos (materiales y organizativos), indicadores de exposición (intensidad, duración...) e indicadores de daño (severidad, probabilidad...)

3. DAÑOS DERIVADOS DEL TRABAJO: ACCIDENTE Y ENFERMEDAD PROFESIONAL

A) Introducción

Con carácter general, de manera amplia, se consideran como daños derivados del trabajo: “las enfermedades, patología o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo” (art. 4.3º LPRL)

Así, el proceso de producción del daño se explica por la acción agresiva de los agentes causales, generando riesgos profesionales que, obviamente, perjudican la salud del trabajador. Sus manifestaciones son: los accidentes de trabajo y las enfermedades laborales y psicosociales.

Para llevar a cabo una clasificación patológica ha de partirse de que en la actividad laboral, la salud puede perderse por un accidente de trabajo o por una enfermedad adquirida a consecuencia del propio trabajo. En cualquier caso, atendiendo al origen de las causas que dan lugar a la patología del trabajo, ésta la podemos clasificar como específica o inespecífica.

En la patología específica se incluyen los accidentes y todas las enfermedades causadas directamente por la ejecución del trabajo. Es decir, cuando existe una relación clara y directa entre “trabajo-agente causal-lesiones”.

En la patología inespecífica del trabajo se incluyen los accidentes y aquellas enfermedades que difícilmente puede demostrarse, con exactitud, que haya sido contraída únicamente como consecuencia del trabajo, existiendo, además, una gran influencia de los factores hereditarios y extralaborales. Dentro de esta in especificidad se consideran todas las enfermedades psicosociales. Esta distinción, por tanto, abarca los aspectos psíquicos y sociales, al tener en cuenta la enorme influencia que en la salud de los individuos tienen los condicionamiento psíquicos y las relaciones interpersonales del trabajador.

B) Accidente y enfermedad profesional: aspectos jurídicos

La acción protectora de la Seguridad Social frente a las enfermedades y accidentes, sean o no de trabajo, se canaliza a través de la asistencia y prestaciones sociales que otorga el sistema (art. 41 CE²). Concretamente, atendiendo tanto las necesidades sanitarias del enfermo o accidentado como a las necesidades económicas a consecuencia de la incapacidad temporal o definitiva para el trabajo.

Precisamente, el accidente de trabajo³ y la enfermedad profesional⁴, a pesar de seguir recibiendo un tratamiento específico, son considerados como

2. Constitución española de 1978 (BOE de 29 de diciembre); artículo desarrollado por el RDL 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

3. Véanse, art. 115 LGSS, para el concepto de accidente de trabajo y art. 123 LGSS, para el recargo de las prestaciones económicas en caso de accidente de trabajo y enfermedades profesionales.

4. Véanse, art. 116 LGSS, para el concepto de la enfermedad profesional y RD 1299/2006, de 10 de noviembre, que aprueba el cuadro de enfermedades profesionales y, en su desarrollo, la Orden TAS/1/2007, que establece el parte de enfermedad profesional y dicta normas para su elaboración y tramitación.

causas determinantes, junto al accidente y la enfermedad común, de situaciones de incapacidad, invalidez o muerte. En consecuencia el régimen de prestaciones que corresponde al trabajador por causa de accidente de trabajo o enfermedad profesional se integra, si bien con particularidades, en la regulación de las situaciones aludidas derivadas de contingencias comunes.

4. PREVENCIÓN Y PROTECCIÓN: TÉCNICAS DE PREVENCIÓN

Siendo evidente que las condiciones de trabajo generan riesgos para la salud de los trabajadores, es necesario adoptar una serie de medidas –técnicas preventivas– que eliminen o atenúen los riesgos en la ejecución de la prestación laboral. Estas actuaciones, que tienen como objetivo evitar el daño a la salud, es lo que llamaremos prevención. La prevención se relaciona con la acción de anticiparse, actuar antes de que algo suceda con el fin de impedirlo o para evitar sus efectos. En suma, hablamos de una actividad dirigida a evidenciar las situaciones de riesgos y evitar que lleguen a materializarse, adoptando si fuera necesario, las medidas de protección frente a los riesgos efectivos y concretos; elevando en consecuencia, el nivel de seguridad en la actividad laboral. Por lo demás, las acciones o medidas preventivas en materia de salud laboral que conviene retener aquí, son las siguientes:

a) **Medidas de prevención sobre el elemento humano**

El factor humano es uno de los componentes que interviene siempre en el momento de producirse un accidente de trabajo, siendo la finalidad de toda acción preventiva el impedir que el trabajador sufra algún daño, sea de accidente o de enfermedad. A partir de esa consideración se comprende que las personas sean el centro principal de la prevención y el objetivo directo a preservar.

a') Prevención médica. Las medidas de prevención sanitaria son aplicadas por los profesionales de la medicina, siendo propias de la especialidad de medicina de empresa o medicina del trabajo. Como tales se consideran: los reconocimientos médicos; los tratamientos preventivos (vacunaciones, tratamientos diversos...); implantación de medidas de higiene personal. La Medicina del Trabajo actúa valorando la influencia que tienen determinados agentes o condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores, y mediante la vigilancia de la salud, intenta diagnosticar precozmente la enfermedad para evitar su progreso.

b') Prevención psicosocial. La psicología trata de actuar a través de la profundización en el conocimiento y en el control de los factores psicosociales que pueden influir en los accidentes de trabajo; factores de tipo individual, como: personalidad, inteligencia, aptitudes, psico-

motricidad; factores de tipo sociológico referidos a grupos de trabajo: relaciones y comunicación, estilo de mando...; o aquellos que se dirigen al tipo de trabajo y su organización.

La psicología actúa preventivamente con la finalidad de conseguir la adaptación social del trabajador al medio laboral; intenta evitar y corregir aspectos tales como la falta de promoción, la inestabilidad del empleo, la falta de adecuación al trabajo, la incomunicación o la monotonía que son considerados factores de riesgo psicosocial capaces de generar insatisfacción en el trabajador. Insatisfacción que a la larga, se traduce en agresividad, depresión, ansiedad, insomnio, dolores musculares, etc..., síntomas todos ellos de demostrada y negativa repercusión sobre los accidentes de trabajo, absentismo y la productividad.

- c') Prevención formativa. La acción formativa se encauza en tres direcciones: la divulgativa, la informativa o instructiva y la educativa; las cuales, aun teniendo, evidentemente, puntos en común y el mismo objetivo final, divergen en sus formas y planteamientos.

La divulgación trata de actuar sobre las personas difundiendo de manera persuasiva mensajes concisos de fácil recuerdo, que llaman la atención a quienes los vean, los oigan o los lean, apoyándose en principios psicológicos o técnicos.

La información o instrucción trata de proporcionar la preparación concreta que un trabajador ha de poseer de los riesgos existentes en la realización de su trabajo, conocimiento pormenorizado de todos y cada uno de ellos, así como de los riesgos generales existentes en la empresa o en el ámbito en el que él ha de moverse; conocimiento extensible a las actitudes que ha de adoptar ante la presencia de cada riesgo.

La educación, en fin, pretende inculcar, suscitar, desarrollar el espíritu de prevención laboral, promoviendo una predisposición favorable, de pensamiento y mentalización, transformables en actos encaminados a evitar riesgos. La educación es un proceso continuo y sistemático a efectuar en los centros de enseñanza y en las empresas como un elemento más de la preparación de las personas. Formar al trabajador para que pueda protegerse adecuadamente de los riesgos existentes en su puesto de trabajo es una forma de evitar que pierda la salud, pero al mismo tiempo es una forma de conseguir que el trabajador se responsabilice de su salud.

b) **Medidas de prevención técnica**

En todo accidente participa el factor humano y el factor técnico. En consecuencia, la forma más práctica y eficaz de evitar los accidentes laborales es la actuación sobre el factor técnico. Por las especiales características que rodean

al trabajo y por sus consecuencias sobre la salud, es por lo que surgen las especialidades que van a ocuparse directamente de la prevención de esa patología.

- a') La Seguridad en el Trabajo, como disciplina o especialidad diferenciada tiene un fundamental contenido técnico con desarrollos que la relacionan con otras disciplinas preventivas paralelas. Lo que diferencia y caracteriza a la Seguridad en el trabajo como especialidad autónoma es su contenido técnico en lo que llamamos Ingeniería de Seguridad. La Seguridad en su afán por evitar los accidentes de trabajo, actúa en primer lugar previsoramente: detectando el riesgo antes de que se materialice; en segundo lugar, preventivamente adecuando las máquinas, los equipos de trabajo y el medio ambiente laboral para evitar los riesgos o para conseguir que los que no han podido ser evitados lleguen a materializarse y ocasionen un accidente; y en último lugar, protegiendo al trabajador, mediante equipos de protección individual –EPIs– para evitar que sufra daños en la salud, aun cuando el riesgo se llegue a materializar.
- b') La Higiene Industrial, se define como la técnica no médica de prevención de los riesgos laborales relativos a la posibilidad de sufrir alteraciones de la salud por una exposición a agentes físicos, químicos y biológicos; actúa con carácter esencialmente preventivo por procedimientos técnicos mediante, en general, la siguiente metodología: identificación de los diferentes agentes de riesgo; medición, en el caso que sea necesario, de la exposición al agente; valoración del riesgo de exposición, comparando las dosis de exposición con los valores de referencia según los criterios establecidos; corrección de la situación, si ha lugar; controles periódicos de la eficacia de las medidas preventivas adoptadas y de la exposición y vigilancia periódica de la salud. La higiene industrial tiene como objetivos principales, la identificación, medida, corrección y control de los ambientes laborales con el fin de prevenir la aparición de enfermedades.
- c') La ergonomía, como técnica preventiva, tiene como objeto elaborar, con el concurso de diversas disciplinas científicas, un cuerpo de conocimientos que, desde una perspectiva aplicada, debe desembocar en una mejor adaptación al hombre de los medios tecnológicos de producción y de los entornos de trabajo y vida. En fin, la ergonomía como disciplina preventiva es la encargada de conseguir la máxima eficiencia proporcionando al trabajador el máximo de confort físico y mental durante la realización de su tarea. Para evitar la fatiga y para conseguir que el trabajador realice su tarea lo más cómodamente posible, la ergonomía, entre otras actuaciones, organiza los ritmos y tiempos de trabajo, teniendo en cuenta las exigencias de la tarea –la carga física y mental– y adecua el trabajo al trabajador intentando adaptar el entorno y la tarea –espacios de trabajo, iluminación, asientos, herramientas, máquinas...– a las características fisiológicas y antropométricas del trabajador –agudeza visual, constitución, edad, talla, peso...–.

c) **Medidas de prevención político-sociales**

En ellas caben todas las medidas y medios que los poderes del Estado proporcionan a éste para regular las condiciones de trabajo. En efecto, a los tres poderes del Estado, cada uno en su respectiva competencia, les corresponde la proposición, aprobación, ejecución y control de las disposiciones normativas que deben regir, ordenar y colaborar en la finalidad de velar, cuidar y mejorar la salud de los trabajadores. En consecuencia, las medidas político-sociales estarán recogidas dentro la normativa legal, en sus diferentes niveles. Así, siendo el Derecho una categoría ordenadora de la realidad social, la realidad que muestra los accidentes y las enfermedades profesionales exige la respuesta legislativa pertinente. Por tanto, la concienciación de la sociedad ante los riesgos laborales que ponen en peligro un bien insustituible como la salud, provoca, que la salud laboral en su conjunto, sea objeto de una especial atención por parte de los legisladores.

5. EL MARCO NORMATIVO DE LA PREVENCIÓN

5.1. Caracterización general

En general, el marco regulador de la prevención de riesgos ha de situarse en la regulación constitucional, desarrollada legalmente, de forma genérica, por algunas disposiciones previstas en la LET y, más específicamente, en la LPRL y su normativa de desarrollo. El conjunto de normas reglamentarias de desarrollo se ha ido produciendo de forma aluvional y de manera dilatada en el tiempo, de lo que resulta, ciertamente, un panorama complejo. En su actual conformación, en el marco jurídico de la prevención han tenido una influencia decisiva de la normativa internacional y sobre todo del derecho comunitario.

La CE abriría una nueva etapa en la concepción de la seguridad y salud laborales, básicamente a través de su art. 40.2, que impone a los poderes públicos la obligación de velar por la seguridad e higiene en el trabajo, y cuyo adecuado entendimiento exige la relación con otros preceptos constitucionales, tales como los arts. 10 (dignidad de la persona), 15 (derecho a la vida), 43 (derecho a la protección a la salud) y 45 (derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado). La Seguridad y salud laboral, en la perspectiva constitucional, trasciende a su ámbito operativo más típico y tradicional, el contractual, que obliga básicamente al empresario, para comprometer al Estado en el desarrollo de cuantas acciones sean precisas para alcanzar un adecuado grado de protección de la salud de los trabajadores.

Junto a las previsiones constitucionales, nos encontramos, en el ámbito de la seguridad y salud laborales, con un conjunto de normas internacionales, procedentes de diversas instancias. Nos referimos, en primer lugar, a los Convenios y Recomendaciones de la OIT sobre la materia, ratificados por España e inspiradores de nuestra normativa interna, de entre los que destaca el Convenio OIT

núm. 155⁵ sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo; este convenio establece el deber para los estados signatarios, de poner en práctica y revisar una política nacional adecuada y coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo. De igual manera, en segundo lugar, el ingreso de España en la Unión Europea trae como consecuencia la necesidad de transposición de un extenso acervo comunitario en la materia de seguridad y salud de los trabajadores. En efecto, la conocida como Directiva Marco 89/391/CEE⁶ inauguró una extensa actividad legislativa, desarrollada mediante directivas específicas sobre aspectos más técnicos y concretos. En fin, a nivel europeo se manifiesta una pretensión armonizadora y sistemática, que responde a la búsqueda de la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores europeos (TCEE⁷, arts. 95, 136, 137, 138, 211 y 308).

Por su parte, tanto la LPRL como su normativa reglamentaria de desarrollo tendrán el carácter de derecho necesario mínimo e indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos (art. 2.2 LPRL y arts 3 y 82 y ss. LET), como vía más cercana y adecuada para la regulación de las actividades preventivas concretas, siempre y cuando se respeten los mínimos legales y reglamentarios.

5.2. Contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

Bajo este epígrafe, interesa destacar en una exposición sintética los principales bloques de contenidos de la LPRL.

a) *Ámbito subjetivo y material*

Es evidente que la LPRL se configura como una normativa marco o de principios, que contiene el diseño global de la política preventiva (art. 2 LPRL)⁸, pero que requiere un importante esfuerzo reglamentario y conven-

5. Convenio de la Organización Internacional del Trabajo sobre Seguridad y Salud de los Trabajadores, 1981 (Ratificado por España el 26-07-1985).

6. Directiva del Consejo de 12 de junio de 1989 relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo (89/392/CEE) (DO L 183 de 26-06-1989).

7. Tratado de Amsterdam, firmado el 2 de octubre de 1997 (DO C340 de 10-11-1997), junto con las modificaciones introducidas por el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001 (DO C80 de 10-03-2001).

8. En esa dirección, cfr., en <http://www.euskadi.net>, *Plan Estratégico 2007-2010 de Seguridad y Salud Laboral de la CAPV* (Departamento de Justicia, Empleo y Seguridad Social), pág.6: “En España, la entrada en vigor de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales constituye el marco institucional básico en materia de Seguridad y Salud en el trabajo. Dicha ley tiene por objeto la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades

cional de concreción de los aspectos más específicos y de carácter técnico. Pretensión unificadora, que se manifiesta tanto en su ámbito subjetivo, que incluye a trabajadores por cuenta ajena, funcionarios⁹ y otros sujetos normalmente ajenos a la normativa laboral¹⁰ (art. 3 LPRL), como en el tratamiento conjunto y coherente de todos los aspectos contractuales o públicos implicados en la prevención de riesgos laborales

b) Intervención pública en el terreno de la salud laboral

La ineludible actuación de los poderes públicos está llamada a promover la mejora de las condiciones de trabajo, a cuyo fin se crea un amplio entramado institucional que exige coordinar las diversas y heterogéneas actividades de las distintas administraciones públicas implicadas en la materia (art. 5.1 LPRL). De ahí la necesidad de contar con del principio de cooperación y coordinación administrativa (art. 5.2 LPRL) que afecta no sólo a la administración laboral¹¹ en sus diferentes niveles territoriales, sino también a otras administraciones y

...

para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Su principal aportación es la focalización en la acción preventiva de la empresa como garante de protección eficaz en seguridad y salud del colectivo de trabajadores. Además, la citada Ley otorga al empresario, junto con la participación de los delegados de prevención y de los propios trabajadores, el protagonismo de la llamada “cultura de la prevención” pág. 6.

9. En este caso, la Administración Pública actúa como empresario, como sujeto incluido en el ámbito de aplicación de la Ley, destinatario de los derechos y obligaciones que ésta impone a la figura empresarial, si bien con particularidades. Singularidades fundamentalmente recogidas en los RR.DD. 1488/1998, de 10 de julio de adaptación de la legislación de prevención de riesgos a la Administración General del Estado, y el 707/2002, por el que se aprueba el Reglamento sobre procedimiento administrativo especial de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y para la imposición de medidas correctoras de incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales de incumplimientos laborales en el ámbito de la Administración General del Estado; para el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco, vid., Decreto 20/2008, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento del procedimiento para la imposición de medidas correctoras por incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales en el ámbito de las Administraciones Públicas Vascas.

10. Véase, de manera complementaria a la legislación preventiva, las menciones especiales al trabajo autónomo recogidas en la Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del Trabajador Autónomo, especialmente en su art. 8.

11. Las Administraciones laborales competentes en prevención de riesgos laborales son las integrantes de la Administración general del Estado y de las Administraciones Autonómicas. Sus funciones son apuntadas en el art. 7 LPRL y ulteriormente desarrolladas al identificar el órgano concreto dentro de la administración laboral al que se encomiendan, atendiendo, entre otras, a la correspondiente norma autonómica que en términos generales identifica a qué órgano quedan asignadas las distintas funciones; véase, para el ámbito de la Administración autónoma vasca la Ley 7/1993, de 21 de diciembre por la que se crea Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales.

más específicamente, a la educativa, sanitaria y de consumo. La función administrativa abarca, cuando menos, los siguientes planos (art. 7 LPRL):

- La actividad de fomento: promoción, asesoramiento, formación, información y la investigación en materia preventiva (art. 5.3 LPRL).
- Garantizar la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa preventiva (art.9 LPRL).
- La sanción, en su caso, de los incumplimientos en que incurran los sujetos comprendidos dentro del ámbito de aplicación de la LPRL¹².
- Por último, diferenciada de la actividad puramente administrativa, menciona la Ley, la actividad normativa, consistente en la elaboración de normas reglamentarias (art. 5.1 LPRL)¹³.

c) Derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores en el terreno de la salud laboral.

Los derechos y obligaciones se contemplan desde una perspectiva individual, relacionándose con los derechos y obligaciones derivados del contrato de trabajo, de cuyo contenido, conforme al art. 14 de la LPRL forman parte. De esta manera, los trabajadores son acreedores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. La LPRL concreta este derecho básico en unas facultades adicionales directamente ejercitables por los trabajadores titulares frente a su empresario y dirigidas directamente a satisfacer su interés privado en disfrutar de unas condiciones de trabajo seguras y preservar los bienes jurídicos relativos a la vida, integridad física y psíquica y a

12. Vid., los artículos 3.1.2 y 3.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social; igualmente, debe tenerse en cuenta, a los efectos señalados, el RD 689/2005, de 10 de junio, en el que se regula el régimen de colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad de los funcionarios públicos de las comunidades autónomas que ejercen labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales. Véase, igualmente, Decreto 251/2006, de 12 de diciembre, por el que se regulan las condiciones y procedimiento de habilitación y organización para el ejercicio de la función de comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo por parte del personal técnico de Osalan-Instituto Vasco de Seguridad y Salud Laborales; Para las funciones de inspección que se ejercen a través del personal técnico de Osalan, en aquellos ámbitos sectoriales en los cuales la CAPV ostenta competencias exclusivas, en concreto, en el ámbito de las cooperativas, de las minas, canteras y túneles, así como en el de las Administraciones Públicas Vascas, véanse: Decretos 18, 19 y 20 /2008, de 29 de enero, respectivamente.

13. La actuación pública normativa se regula en el art. 6 de la LPRL. Precepto que señala las materias sobre las que habrá de versar; en todo caso, la norma enfatiza la necesidad de que se ajusten a los principios de política preventiva establecidos en la LPRL, mantengan la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial y sean objeto de evaluación y, en su caso, de revisión periódica, de acuerdo con la experiencia en su aplicación y el progreso de la técnica (art. 6.2 LPRL).

la salud; garantizando, asimismo, la participación de los trabajadores en todas las cuestiones que afecten a la seguridad y salud en el trabajo.

En relación con la anterior previsión, el art. 15 de la LPRL ha recogido unos llamados principios de acción preventiva¹⁴. Su importancia, se debe al hecho de que incorporan una serie de criterios interpretativos muy importantes, que marcan la orientación que debe guiar la aplicación de todo el material normativo, tanto de la LPRL, como de sus disposiciones de desarrollo. Sobre todo, en la determinación del alcance concreto de las obligaciones empresariales.

Como se ha indicado, la LPRL obliga, con carácter general, a los empresarios a evitar, en todo caso, el daño a la salud de los trabajadores, evitando las situaciones de riesgo o de peligro, mediante la prevención de los riesgos, la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores (art. 14.2 LPRL).

En tal sentido, junto a la obligación general de seguridad, se establecen, igualmente, obligaciones o deberes empresariales más particularizados, de tipo instrumental; para propiciar, aunque no lo agoten, que el empresario cumpla adecuadamente ese mismo deber general. En consecuencia, sin perjuicio de un estudio más detallado de la compleja regulación contenida en la LPRL y demás normativa de prevención, la actual regulación tiene el siguiente alcance:

1º) Elaboración e implantación de un Plan de prevención de riesgos laborales

Deber de realizar la prevención de riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa, a través de la elaboración e implantación de un Plan de prevención de riesgos laborales (art. 16.1 LPRL). Dicho plan debe incluir (art. 2 RSP)¹⁵: la estructura organizativa, identificando las

14. En concreto, la acción preventiva tiene que desarrollarse de acuerdo con los principios generales siguientes: evitar los riesgos, evaluar los riesgos que no se pueden evitar, combatir los riesgos en origen, adaptar el trabajo a la persona, tener en cuenta la evolución de la técnica, planificar la prevención, sustituir lo que sea peligroso por lo que comporte poco o ningún peligro, anteponer las medidas de protección colectiva a las individuales y facilitar las debidas instrucciones a los trabajadores.

15. Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (BOE de 31 de enero), que regula los aspectos que hacen posible la prevención de riesgos laborales: la evaluación de riesgos, la planificación de la actividad preventiva y la organización de los recursos necesarios, el procedimiento de acreditación de las entidades especializadas, las auditorías, las funciones y los niveles de calificación que determinen las capacidades y aptitudes necesarios para la evaluación de riesgos y la colaboración de los servicios de prevención con el Sistema Nacional de Salud; modificado por el Real Decreto 604/2006, de 19 de mayo (BOE 29 de mayo), esta modificación, procede, en primer lugar, a la adaptación de la regulación contenida en el RSP, sobre integración de la actividad preventiva en la empresa y el Plan de prevención de riesgos laborales, en desarrollo

funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos; la organización de la producción, en cuanto a la identificación de los distintos procesos técnicos, las prácticas y procedimientos organizativos existentes en la empresa; la organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad preventiva elegida y los órganos de representación existentes; la política, los objetivos y las metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa, así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer en efecto. Se trata por tanto de reunir en un documento, de forma clara y detallada, la información necesaria para realizar una actividad preventiva sistemática y coherente, y en definitiva, eficaz frente a los riesgos en el trabajo presentes en la actividad de una determinada empresa.

2º) Evaluación de los riesgos laborales

Deber de realizar la evaluación de riesgos (art. 16.2.a) LPRL). El referido deber constituye un elemento esencial para la gestión y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales (art. 2.3 RSP). La evaluación de riesgos consiste en analizar los riesgos identificados que no se han podido eliminar con el fin de controlarlos y asegurarse que no perjudicarán la salud de los trabajadores (art. 3 RSP). A todos los efectos, los procedimientos utilizados deberán tener en cuenta la naturaleza de las actividades, las características de los puestos de trabajo existentes y las peculiaridades de los trabajadores que deban desempeñarlos (art. 5 RSP). En fin, la evaluación de riesgos se erige en una obligación fundamental del empresario en el marco del nuevo enfoque preventivo diseñado por la LPRL, ya que es el medio básico que le sirve para conocer y prevenir los riesgos existentes dentro de su empresa, lo cual es presupuesto imprescindible de cualquier decisión coherente y eficaz sobre las acciones preventivas a implantar con el fin de prevenir tales riesgos.

3º) Planificación de la actividad preventiva

Deber de planificar la actividad preventiva (art. 16.2 b) LPRL y 8 y 9 RSP). Una vez que se conocen los riesgos y la magnitud de los mismos, el empresario se encuentra en condiciones de adoptar las medidas de carácter preventivo más adecuadas o eficaces para conseguir la protección de los trabajadores, esto es, controlar el riesgo. Las medidas preventivas, necesaria-

...

de los arts. 14.2 y 16.1 y 2 de la LPRL en su nueva redacción. En segundo término, se desarrolla la regulación relativa a la presencia de recursos preventivos en la empresa. En tercer lugar, se lleva a cabo una amplia reforma del capítulo V del RSP, relativo a las auditorías. Por último, se procede al desarrollo reglamentario de las actividades peligrosas a efectos de presencia de recursos preventivos en la empresa, coordinación de actividades empresariales y de la aplicación de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social.

mente, deben ser objeto de planificación documentada por parte del empresario; lo que comprende para cada actividad (art. 9 RSP): el plazo para llevarla a cabo, la designación de los responsables y los recursos materiales y humanos para llevarla a cabo. Necesariamente, habrá de ser objeto de integración en la planificación preventiva las medidas de emergencia y vigilancia de la salud, así como la información y la formación de los trabajadores en materia preventiva y la coordinación de todos estos aspectos.

Por otro lado, el empresario debe revisar de manera continua la adecuación y adaptación de la planificación realizada a la situación real de los riesgos en la empresa, así como su correcta ejecución en los términos y plazos fijados en la propia planificación, de la cual, debe quedar constancia documental.

4º) Organización de la prevención en la empresa

Deber de desarrollar la actividad preventiva a través de una organización y de los medios necesarios para ponerla en práctica (arts. 30 LPRL y 10 y ss RSP). De esta forma, los servicios de prevención se convierten en un elemento básico del sistema preventivo. La LPRL distingue cuatro posibilidades: asunción por el empresario de la actividad preventiva, designación de uno o varios trabajadores para su desarrollo, servicios de prevención propios y servicios de prevención ajenos¹⁶. Puede observarse, por tanto, que tratándose de una obligación empresarial destacada, se establece la necesidad de que cada empresario, en su empresa, establezca un sistema o estructura técnica, profesionalmente dotada y capacitada, para la prevención de los riesgos laborales, genéricamente denominada “servicios de prevención”. Esa organización obligatoria está pensada para realizar tareas de asesoramiento o apoyo a la empresa, como por ejemplo, entre otras: diseño, implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales; la evaluación de los factores de riesgo presentes en la actividad productiva; el control de la situación de seguridad; el diseño de programas de prevención, o la información y formación de los trabajadores. Para la realización de estas actividades y servicios, mediante las organizaciones de la prevención, se hace necesaria, de todo punto, la profesionalización e inevitable tecnificación de las tareas preventivas. En consecuencia, la Ley exige que la formación, especialidad, capacitación, dedicación, número de sus componentes y medios de que dispongan sean, apropiados,

16. Vid., asimismo, el Real Decreto 688/2005, de 10 de junio, que regula el régimen de funcionamiento de las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social como servicio de prevención ajeno; asimismo, el art. 28 del Reglamento de Servicios de Prevención prevé la creación de un registro en el que serán inscritas las entidades especializadas que hayan sido acreditadas para actuar como servicios de prevención. Así como las personas o entidades especializadas a las que se haya concedido la autorización para efectuar auditorías o evaluaciones externas de los sistemas de prevención, la citada previsión, ha sido desarrollada por el Decreto 26/2008, de 5 de febrero (BOPV, núm. 37 de 21 de febrero).

suficientes y adecuados a las actividades preventivas a desarrollar según factores como el tamaño de la empresa, tipo de riesgo y su distribución.

Por otra parte, el empresario debe contar en el centro de trabajo con recursos preventivos adicionales (art. 32 bis LPRL), cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos. Cuando, entre otras situaciones, los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso productivo o la actividad por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente o se desarrollen consideradas peligrosas o con riesgos especiales.

5º) Concurrencia empresarial

Deberes de coordinación (art. 24 LPRL). En el supuesto de que en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, los empresarios titulares deberán cooperar entre sí, en la aplicación de la normativa preventiva, estableciendo los medios de coordinación necesarios para la protección y prevención de los riesgos laborales y la formación de sus respectivos trabajadores¹⁷. La previsión anterior, reviste especial importancia en nuestro sistema productivo, en el que es frecuente que los empresarios acudan a fórmulas de descentralización productiva y subcontratación, por las que la Ley muestra especial preocupación¹⁸, al exigir responsabilidades de carácter solidario con la empresa contratista y subcontratista que incumple su obligación de protección frente a aquellos trabajadores que cumplen su prestación en el ámbito organizativo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya materializado en tal ámbito y, además, la misma se haya producido durante la vigencia de la contrata y subcontrata (art. 43.2 LISOS)¹⁹.

6º) Medidas de emergencia

Deber de adoptar medidas de emergencia (art. 20 LPRL). El trabajador tiene derecho a que su empresario adopte las medidas de emergencia que resulten necesarias, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa así como la posible presencia de personas ajenas a la misma. Las

17. Las obligaciones concretas en que se traduce para cada uno de los empresarios concurrentes en un mismo centro de trabajo su obligación de coordinar su actividad preventiva con la de los demás se encuentran especificadas actualmente en el RD 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el art. 24 de la LPRL en materia de coordinación de actividades empresariales.

18. Vgr., con carácter sectorial, Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción (BOE, 19 de octubre de 2006).

19. 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 (BOE 8 de agosto).

medias de emergencia consisten, en general, en medidas de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de trabajadores. Las medidas de emergencia deberán ser previamente planificadas por el empresario, y, en consecuencia, reflejadas en un plan de emergencia, dotado de los medios materiales y humanos necesarios y suficientes para ponerlas en práctica en el momento que se produzca una situación de emergencia. En fin, los trabajadores, deberán estar informados y haber recibido las instrucciones pertinentes para poner en marcha y cumplir el plan de emergencia en todos sus puntos y fases.

7º) Vigilancia de la salud

Deber de vigilar la salud de los trabajadores (art. 22 LPRL). El personal médico del servicio de prevención –ya sea propio o ajeno– realizará los reconocimientos o exámenes de salud, con carácter voluntario, en función de los riesgos presentes en la actividad empresarial. No obstante, la LPRL establece que el sometimiento de los trabajadores a las pruebas necesarias para vigilar su estado de salud, sí resulta obligatorio, para los mismos, cuando la realización de los reconocimientos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa, o cuando así este establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de cierta peligrosidad. En los supuestos citados, la negativa a su realización no resultará posible, y si se niega, el empresario, en cuanto garante de la protección eficaz de sus trabajadores frente a los riesgos laborales, podrá adoptar las medidas disciplinarias correspondientes con el fin de que se sometan a aquéllos²⁰. La vigilancia de la salud es de especial importancia, y cumple diversos objetivos en materia preventiva, suministrando información para: la identificación y evaluación de riesgos; para identificar trabajadores especialmente sensibles; para detectar de manera anticipada alteraciones de la salud, y por último para evaluar la eficacia de las medidas preventivas. Los reconocimientos médicos deben efectuarse respetando la confidencialidad e intimidad del trabajador y han de guardar relación con los riesgos a los que se esté expuesto. Los resultados individuales, sólo pueden facilitarse al trabajador, mientras que el tratamiento estadístico debe utilizarse como fuente de información para que las personas

20. Cfr. Art. 29.3 LPRL; véanse, asimismo, las SSTC 292/2000 de 30 de noviembre y 196/2004, de 15 de noviembre, que establecen una orientación general al respecto: para que la imposición de reconocimientos médicos obligatorios no constituya una vulneración al derecho fundamental a la intimidad personal, que como todos los demás no es un derecho absoluto; debe existir, por tanto, un interés general que justifique esa obligatoriedad y, además, debe establecerse expresamente en la ley, la cual deberá precisar todos y cada uno de los presupuestos materiales de la medida limitadora.

responsables, empresarios u órganos con responsabilidades en materia preventiva, adopten las medidas o acciones preventivas pertinentes²¹.

8º) *Formación*

Deber de proporcionar formación (art. 19 LPRL). El empresario, con medios propios o ajenos, debe proporcionar al trabajador una formación en materia preventiva, teórica y práctica, suficiente y adecuada, que deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función que desempeñe, y que deberá adaptarse y actualizarse a medida que evolucionan los riesgos laborales a que se encuentra expuesto y, en su caso, a la aparición de otros nuevos; en fin, la formación se deberá impartir en el momento de la contratación y de forma constante durante la vigencia de la relación laboral. Por otra parte, la formación, deberá impartirse, siempre que sea posible, durante la jornada de trabajo y su coste nunca recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

9º) *Información, consulta y participación*

Deber de información (art. 18 LPRL), respecto de los riesgos que afecten a la empresa en su conjunto y a cada puesto de trabajo y función, incluidas las medidas de prevención adecuadas y las que se hayan de adoptar en caso de emergencia. Así pues, los trabajadores tienen derecho a recibir tal información del empresario con el fin de poder cumplir su prestación laboral de servicios en unas adecuadas condiciones de seguridad para su salud.

Deber de consulta y participación (art. 18 y 33 LPRL). El empresario debe consultar a los trabajadores en relación a todas aquellas cuestiones que afecten a la seguridad y salud en el trabajo, y permitir su participación a través de los órganos especializados –Delegados de Prevención y Comité de Seguridad y Salud–. En la LPRL la participación de los trabajadores en la actividad preventiva desarrollada por el empresario se constituye en un presupuesto de la eficacia de ésta, tanto el diseño y planificación inicial de la misma, en la fase de ejecución de esa actividad y medidas de seguridad previamente planificadas, como a posteriori, como instrumento de detección de irregularidades o incumplimientos respecto a las prescripciones normativas que resulten de aplicación.

21. En este caso resulta plenamente aplicable la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de datos de Carácter Personal, que impide la creación de ficheros relativos a los datos sobre la salud de las personas sin el consentimiento expreso del titular y que prohíbe el tratamiento de tales datos para cualquier fin diferente del que justificó su obtención.

10º) Facilitar equipos de trabajo y medidas de protección

El trabajador tiene derecho a que el empresario le suministre EPIs (art. 17.2 LPRL), en función del riesgo a que esté expuesto el trabajador. El EPI permite una protección más eficaz del trabajador frente a los riesgos laborales, bien porque sea la única medida existente para protegerle o bien porque sirva para complementar otras medidas de prevención o protección colectiva ya adoptadas, consiguiendo hacer frente a los riesgos residuales que las anteriores no han logrado prevenir²².

De igual manera, el empresario, en cuanto titular de los medios de producción, y dadas las notas de ajeneidad y dependencia que caracterizan la relación laboral, es el que debe suministrar a sus trabajadores los medios o equipos de trabajo que sean necesarios (art. 17.1 LPRL)²³.

En relación con esta cuestión, señalar que los fabricantes, importadores y suministradores de productos, en este caso de medios o equipos de trabajo, se encuentran obligados a fabricar y comercializar productos que cumplan con las normas que en el ámbito de la UE establecen los requisitos mínimos sobre seguridad en el producto, así como a suministrar a los compradores de dichos productos, en este caso el empresario, las informaciones e instrucciones necesarias para que tales productos sean utilizados por sus destinatarios de forma correcta, conforme al uso para el que están destinados, y, en su caso, informar de manera clara y comprensible y dar instrucciones sobre cuáles son las medidas de seguridad que se deben adoptar para que el uso y manejo de tales productos resulten seguros (art. 41 LPRL).

11º) Riesgo grave e inminente

Los trabajadores tienen derecho a que su empresario adopte todas las medidas que sean necesarias donde se materialice un riesgo grave e inminente, y si ello no resulta posible, proteger a los trabajadores frente a sus consecuencias (art. 21 LPRL). Cuando el empresario no haya adoptado todas las medidas de seguridad necesarias para prevenir los riesgos laborales graves e inminentes, los trabajadores afectados por los mismos tienen reconocida la facultad de interrumpir libre y voluntariamente su actividad laboral. Esta facultad, puede ser ejercida de forma individual por cada trabajador afectado en su puesto de trabajo por un riesgo grave e inminente (art. 24.2 LPRL),

22. La regulación de los equipos de protección individual (EPIs), se encuentra establecida, además del art. 17.2 LPRL citado, en el RD 773/1997, de 30 de mayo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual.

23. A esta obligación del empresario se refiere en concreto el citado art. 17.1 LPRL, desarrollado mediante el RD 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de equipos de trabajo.

como de manera colectiva a través de sus representantes unitarios en la empresa o centro de trabajo (24.3 LPRL). En ningún caso, el empresario no podrá adoptar represalias ni contra los trabajadores ni contra sus representantes como consecuencia de tal ejercicio.

12º) Trabajadores sensibles a determinados riesgos

Se trata de deberes específicos respecto a trabajadores incluidos legalmente en grupos especiales de riesgo, tales como: trabajadores sensibles a determinados riesgos laborales (art. 25 LPRL); mujeres embarazadas o en periodo de lactancia (art. 26 LPRL)²⁴; menores de 18 años (art. 27 LPRL); y, finalmente, trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal²⁵ (art. 28 LPRL). La protección de estos colectivos no es uniforme, dado que sólo en el supuesto de las mujeres embarazadas, y lactancia natural se garantiza el cambio de puesto de trabajo adecuado a su estado e incluso la suspensión del contrato.

13º) Documentación

Deberes de documentación, en relación con la administración laboral, que vienen a acreditar el cumplimiento de las obligaciones mencionadas con carácter general en el art. 14.2 LPRL, debiendo el empresario elaborar y conservar a disposición de aquélla la documentación que se indica en el art.23²⁶.

d) Participación de los trabajadores

Bajo este epígrafe, se regulan los derechos de consulta y participación de los trabajadores en relación con las cuestiones que afectan a la seguridad y salud en el trabajo. De modo sintético, los objetivos de la Ley, quedan fijados siguientes reglas:

24. A propósito de las situaciones de riesgo por embarazo y lactancia natural, véanse las modificaciones de la LPRL y LGSS efectuadas por la Ley Orgánica 3/2007, de 22 marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 de marzo de 2007), especialmente, las DA 12ª y 18ª, respectivamente.

25. Vid. RD 216/1999, de 5 de febrero, por el que se establece disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.

26. De conformidad con la normativa en vigor, el empresario o administración debe elaborar y conservar la documentación siguiente: el Plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación y la planificación de la acción preventiva; las medidas de prevención y protección que hay que adoptar; los resultados de los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores; la práctica de los controles del estado de salud de los trabajadores; la relación de los accidentes y de enfermedades profesionales que hayan causado incapacidad laboral superior a un día de trabajo.

- Como criterio básico, la participación se organiza a partir del sistema de representación colectiva vigente regulado en la LET (art. 34.2 LPRL). Ahora bien, la LPRL ha establecido de manera novedosa la facultad de los trabajadores de disponer en la empresa o centro de trabajo donde trabajan de unos representantes especializados en materia de seguridad y salud en el trabajo, los denominados delegados de prevención (art. 35 LPRL).
- La elección de los Delegados de Prevención no se efectúa por sufragio universal, sino solo y exclusivamente por los propios miembros de los órganos de representación legal. No obstante, esta previsión normativa constituye un derecho dispositivo, susceptible de ser desplazado por lo que los convenios colectivos dispongan al respecto (art. 35.4 LPRL)
- La representación, que se materializa en la figura los Delegados de Prevención (art.35 LPRL), se define como la representación de los trabajadores especializada, centrada, de modo exclusivo, en las tareas de prevención de riesgos en el trabajo. Por otra parte, la atribución de competencias, garantías y facultades instrumentales propias de los Delegados de Prevención (art. 36 LPRL), pueden sistematizarse, como sigue: colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva; promover y fomentar la participación de los trabajadores en la ejecución de la normativa preventiva; ser consultados por el empresario acerca de todas las decisiones que puedan afectar a la seguridad y salud de los trabajadores; facultad de recibir información en materia preventiva, incluido el derecho a conocer y acceder la documentación que se encuentra el empresario obligado a elaborar y conservar; facultad de acordar la paralización de aquéllas actividades laborales en las que los trabajadores que las estén desarrollando se encuentre expuestos a un riesgo grave e inminente cuando el empresario no hay conseguido adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente a los trabajadores; y, por último, ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos en el trabajo.
- La Ley establece, asimismo, un órgano de naturaleza participativa, entendido como un lugar de diálogo, intercambio de opiniones, sugerencias y propuestas entre la representación empresarial y la de los trabajadores como es el Comité de Seguridad y Salud (art.38 LPRL).

e) Responsabilidades y sanciones

En esta materia, la LPRL menciona todas las posibles responsabilidades que pueden derivarse para la empresa como consecuencia del incumplimiento de sus obligaciones en el terreno de la seguridad laboral: en concreto, aparecen citadas la responsabilidad penal, la administrativa, la civil y la de Seguridad social –recargo de prestaciones económicas originadas por el

incumplimiento de las medidas de seguridad— (art. 42 LPRL). La regulación de las responsabilidades empresariales está, sin embargo, prácticamente centrada en la de tipo administrativo conforme a lo establecido en la LISOS, para lo cual basta el mero incumplimiento de alguna obligación preventiva por parte empresarial, sin que se requiera una efectiva producción del daño sobre los bienes protegidos de la persona del trabajador, para que se pueda imponer, si procede, la correspondiente sanción. Aparte, de los preceptos dedicados a la responsabilidad administrativa por la LPRL y LIOS, donde se establecen las sanciones de carácter económico, se recogen, asimismo, otras medidas complementarias, que cumplen una finalidad cautelar (arts. 44, 53 y 54 LPRL): paralización de trabajos, suspensión o cierre del centro de trabajo y las limitaciones para contratar con las Administraciones públicas.

Como regla general, todas las responsabilidades tienen un punto de partida común: las obligaciones —deberes— que pesan sobre el empresario, y más concretamente, el incumplimiento de las mencionadas obligaciones. No obstante, a cada tipo de responsabilidad que contempla la normativa vigente le corresponde un régimen jurídico diferente, persiguiendo, igualmente, finalidades también distintas, de ahí su compatibilidad (art. 42.3 LPRL). Tales responsabilidades pueden agruparse en cuatro bloques o apartados, a saber: en primer lugar, la responsabilidad administrativa, que se establece con la finalidad de defensa del interés general del colectivo de los trabajadores a un medio ambiente de trabajo seguro (arts. 11 a 13 LIOS)²⁷; en segundo lugar, la responsabilidad civil²⁸, que presta atención, fundamentalmente, al sujeto individual tratando de reparar o compensar los daños sufridos por el trabajador perjudicado por un accidente de trabajo o enfermedad profesional (arts. 1101 y ss y 1902 y ss. del Código Civil); en tercer lugar, la responsabilidad penal²⁹, por su parte, pretende preservar como bien jurídico protegido la vida, la salud e integridad de los trabajadores, tipificando como delito, doloso e

27. Los incumplimientos empresariales en materia de prevención de riesgos laborales se consideran infracciones en materia laboral, por tanto, las consecuencias negativas de tales actuaciones, esto es, las sanciones, así como el procedimiento para su imposición, se ajustará a lo establecido en los arts 39 y ss, en el caso de las sanciones, y a los trámites recogidos en los arts. 51 a 54, ambos de la LISOS —éstos últimos, desarrollados en el RD 928/1998, de 14 de mayo—.

28. Sobre esta cuestión, con referencia al contrato de trabajo, en cuanto relación jurídica bilateral regida por el principio de reciprocidad, debemos señalar, que genera derechos y deberes para los que lo conciertan y, con ello, abre la posibilidad de la reparación de los daños ocasionados por el incumplimiento o cumplimiento defectuoso de las obligaciones asumidas contractualmente. De esta forma, el empresario y trabajador quedan sujetos a la indemnización de daños y perjuicios, causados cuando en el incumplimiento de sus obligaciones se produjere con dolo, negligencia o morosidad.

29. La responsabilidad penal se prevé para aquellas conductas de especial gravedad o de singular reprobación desde el punto de vista social, pues en ésta y otras materias, tiene como objetivo inmediato o primordial la protección de bienes de interés colectivo o social, en este caso la vida y la integridad de las personas.

imprudente, la puesta en peligro de la vida, salud e integridad de los trabajadores por infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales (arts. 316, 317 y 318 del Código Penal), si bien, en caso de resultado dañoso sobre la vida o la integridad de los trabajadores pueden resultar aplicables los delitos de homicidio y de lesiones genéricas (art. 147 y 617 del CP); por último, las responsabilidades en materia de seguridad social, buscan mejorar las prestaciones, que garanticen un nivel de renta adecuado para el trabajador accidentado, mediante recargos en las prestaciones económicas que otorga el sistema de seguridad social, cuando incide en la producción del accidente o daño para el trabajador la omisión de las medidas de seguridad establecidas en la normativa correspondiente (art. 123 LGSS)³⁰.

6. LA POLÍTICA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL EN LA EMPRESA.

6.1. Introducción

El cumplimiento del deber general del empresario de garantizar la seguridad y salud de los trabajadores tiene que derivar, necesariamente, en una adaptación de la estructura empresarial a las exigencias preventivas y en la definición de una cadena de mando en materia preventiva que se va a relacionar directamente con el trabajador en aras del cumplimiento de dicha obligación preventiva (art. 16 LPRL).

En efecto, es obligación general del empresario adoptar las medidas necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores, cumpliendo con el principio de planificar la prevención buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo y las condiciones de trabajo (art. 15.1 g LPRL).

Desde esa perspectiva, el empresario cuando organiza su empresa, y con ello el sistema de producción, debe utilizar de manera óptima los recursos humanos y materiales de los que dispone, para lograr ese objetivo, esencialmente empresarial, de obtener la mayor producción posible. Debe lograr, de igual manera, la idónea adecuación del trabajador al puesto de trabajo que va a desempeñar. En esa labor de adecuación es esencial el estudio de los riesgos

30. Se trata de una institución que se ha de encuadrar, además de su evidente conexión con el Derecho de prevención de riesgos laborales, dentro de las especificidades que caracterizan la protección contra los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, persistentes en el actual sistema de Seguridad Social, y que derivan de una cierta pervivencia de la noción de responsabilidad empresarial. Siendo así, el art 123 LGSS exige una omisión del deber de seguridad general o específico, que, además sea causante de un accidente de trabajo. Por otro lado, desde una perspectiva finalista, el precepto tiene una finalidad represora a la que se añade una vertiente indemnizatoria.

laborales que están presentes en dicho puesto y los instrumentos necesarios para reducir al máximo o, en su caso, eliminar cualquier posibilidad de peligro para la integridad física o mental del trabajador, teniendo en cuenta, las posibles responsabilidades, a las que tendrá que hacer frente por dicha inadecuación organizativa. Así, de esta forma, la actividad preventiva se deberá integrar en el conjunto de actividades y decisiones de la empresa, de las que forma parte desde el comienzo del proyecto empresarial. No es, por tanto, un añadido legal a la labor del empresario, sino que se trata de un elemento esencial de la organización de la empresa.

En consecuencia, la prevención de riesgos laborales ha de gestionarse como cualquier otra función empresarial, a través de lo que se viene a llamar prevención o seguridad integrada. De esa manera, la prevención de riesgos laborales se configura como una actividad integrada en el conjunto de niveles de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma a partir de una planificación que incluya la técnica, la organización y las condiciones de trabajo, presidido por los principios de eficacia, coordinación y participación (art.16.1 LPR, art. 1 RSP).

Asimismo, la integración debe entenderse en el sentido de que la prevención de riesgos laborales debe tener influencia en todos los aspectos de la organización del trabajo y, por supuesto, debe integrarse en la línea jerárquica de la empresa. Así, la obligación preventiva se imputa a todos, desde el que tenga mayor responsabilidad, hasta el trabajador al que se le hayan delegado facultades de dirección, con diferente grado de exigencia y responsabilidad, dependiendo de su ámbito de poder, su capacidad de decisión y de los ámbitos sobre los que puede ejercitarlo. En síntesis, no es admisible una separación entre la gestión de la empresa en cuanto a producción, competitividad, calidad, etc. y la gestión preventiva.

Por último, en conclusión, cabe afirmar que la elaboración de un plan de prevención de riesgos, con sus instrumentos de ejecución y aplicación: la evaluación de riesgos y la subsiguiente planificación de la acción preventiva, cuyo resultado más evidente es el plan de seguridad o de control de riesgos, deben formar parte del sistema general de gestión de una organización empresarial. Igualmente, la dirección general de la empresa debe definir las responsabilidades del personal que gestiona, realiza y verifica el sistema y el organigrama que defina las interrelaciones de dicho personal (arts 1 y 2 RSP).

6.2. La organización de los recursos para las actividades preventivas.

La organización es un proceso de descripción y agrupación de trabajo, definición y delegación de funciones, autoridad y establecimiento de relaciones, con el objetivo de que el personal trabaje lo más eficazmente posible.

El proceso de organizar precisa, al menos, de tres etapas: determinación de funciones que se han de desarrollar; elección de las personas para que asuman dichas funciones y establecimiento de orden jerárquico entre ellas. Así, la organización preventiva podría definirse: como el conjunto de relaciones y personas que integradas en la estructura organizativa de la empresa van a asegurar el cumplimiento de los objetivos generales y las políticas que al efecto se hayan señalado por la dirección de la empresa, así como todas las actividades relacionadas con la función preventiva.

La normativa en vigor obliga a los empresarios a organizar sus sistemas preventivos a partir de los Servicios de Prevención (arts. 30 y ss LPRL), realizando la prevención de riesgos desde la globalidad de la organización. En consecuencia, el proceso descrito, debería pasar por las siguientes etapas: elegir la estructura organizativa más idónea; definir la función, grado de autonomía, responsabilidades y autoridad del órgano encargado de la función preventiva; definir las relaciones entre el órgano encargado de la función preventiva y los restantes de la empresa y por último, definir las funciones y responsabilidades de todos los elementos de la empresa (art. 2.2 RSP).

Independientemente de la opción elegida, el empresario deberá poner a disposición de los servicios de prevención los medios precisos y adecuados para desarrollar con garantías su labor preventiva. Por tanto, los servicios de prevención han de constituir una unidad organizativa específica que deberá contar con medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas y sus integrantes se dedicarán de forma exclusiva a dicha actividad (art. 31.4 LPRL)

6.3. El nuevo modelo de gestión de la prevención.

La LPRL, en su articulado, ha establecido un modelo de gestión de la prevención en la empresa que gira en torno a dos aspectos fundamentales: los relativos a la estructura organizativa y a los instrumentos de acción preventiva.

Así, de una parte, desde la perspectiva puramente organizativa, el modelo legal ha dado lugar a la aparición de distintos agentes preventivos privados, internos y externos a la empresa, cuyos fines determina la Ley, estableciendo además establece los mecanismos de control de su actividad. Fundamentalmente, estos agentes, externos a la empresa son tres: las entidades acreditadas para impartir formación, los servicios de prevenciones ajenos y las empresas auditoras. Junto a ellos, y no menos importantes, se sitúan los agentes preventivos internos, es decir, los trabajadores designados para desarrollar tareas o actividades preventivas, así como los servicios de prevención propios –incluida la variante de los mancomunados–, así como

los delegados de prevención y los comités de seguridad y salud, que concurren en este ámbito.

De otra parte, desde la perspectiva instrumental, el modelo legal hace girar la regulación legal de la prevención en torno a lo que denomina integración de la prevención en la empresa. Integración que se concreta, fundamentalmente, en la necesidad y obligación legal para el empresario de elaborar un Plan de prevención de riesgos laborales; llevándolo en su práctica aplicativa a través de sus principales instrumentos de ejecución: la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva (art. 2.3 RSP). En fin, cualquier acción que se realice en la empresa o cualquier decisión que se tome en ella debe tener en cuenta sus efectos sobre la seguridad y salud de los trabajadores.

7. BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV (J.I. García Ninet, Dir.). (2005): *Manual de prevención de riesgos laborales (Seguridad, Higiene y salud en el trabajo)*, Atelier, Barcelona.
- AA.VV (2006): *La responsabilidad laboral del empresario: siniestralidad laboral*, Bomarzo, Albacete.
- AA.VV (L. Fernández Marcos, Dir.) (2006): *Guía práctica de prevención de riesgos laborales*, Acarl, Madrid.
- AA.VV.(J.J. Moreno Hurtado, coord.) (2004): *Manual de evaluación de riesgos laborales*. Junta de Andalucía, Sevilla.
- AA.VV. (Nuría Pumar, Coord.) (2006): *La responsabilidad del empresario: siniestralidad laboral*. Bomarzo, Albacete.
- ALICIA ALLES, M (2000): *Dirección estratégica de recursos humanos. Gestión por competencias*, Granica, Buenos Aires.
- ALONSO OLEA, M y TORTUERO PLAZA, J.L (2000): *Instituciones de Seguridad Social*, Cívitas, Madrid.
- BERNAL HERRER, J.L. (1996): *Formación general de seguridad e higiene en el trabajo*, Tecnos, Madrid.
- COBO SÁNCHEZ, D. (2004): *Introducción a la prevención de riesgos laborales*. ISTAS, Madrid.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. (2004): *Comentarios a la ley de prevención de riesgos laborales y su régimen jurídico sancionador*, Dykinson, Madrid.
- GARCÍA MURCIA, J.(1998): *Responsabilidades y sanciones en materia de seguridad y salud en el trabajo*, Cívitas, Madrid.
- GIL PLANAS, J. (2005): “La seguridad y salud en el trabajo: reforma de su marco jurídico” en *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, núm.53, págs. 29 y ss.

- GONZÁLEZ DÍAZ,, F.A. (2002): *La obligación empresarial de prevención de riesgos laborales*, CES, Madrid.
- GONZALEZ ORTEGA, S. (2006): “Derecho a la integridad física y a la prevención de riesgos laborales” en AA.VV. *Las transformaciones del Derecho del Trabajo en el marco de la Constitución Española. Estudios en homenaje al Profesor Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer*. Edit. La Ley. Madrid.
- GONZALEZ ORTEGA, S. y APARICIO TOVAR, J. (1996): *Comentarios a la ley 35/1995, de prevención de riesgos laborales*, Trotta, Madrid.
- LANTARÓN BARQUÍN, D. (2007) : *Prevención de riesgos laborales y administraciones públicas*. Bomarzo, Albacete,.
- LOPEZ GANDÍA, J. y BLASCO LAHOZ, J.F. (2007): *Curso de prevención de riesgos laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- LÓPEZ PARADA, R.A. (2004): *Gestión de la prevención de riesgos laborales. Guía jurídica*, Bomarzo, Albacete.
- MARTÍN HERNÁNDEZ, M.L. (2006): *El derecho de los trabajadores a la seguridad y salud en el trabajo*, CES, Madrid.
- MERCADER UGUINA, J.R. y PUEBLA PINILLA, A. (2005) : “Nuevas fórmulas para la revitalización de la prevención de riesgos laborales” en *Relaciones Laborales*, núm 18, págs. 83 y ss.
- MOLTÓ GARCÍA, J.I. (2004): *La ley de reforma del marco normativo de prevención de riesgos laborales en las empresas y en las obras de construcción*, Ediciones Aenor, Madrid.
- RAMOS QUINTANA, M.I (2005): “El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre” en *Relaciones Laborales*, núm. 2, págs. 13 y ss.
- SALA FRANCO, T. (2007): *Derecho de la prevención de riesgos laborales*, Tirant lo Blanch, Valencia.

