

COLABORACIÓN ESPECIAL**LA SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO DESDE LA PERSPECTIVA DE LA LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES****Javier Gómez-Hortigüela Amillo.**

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

RESUMEN

La promulgación de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales marca un punto de inflexión en la evolución de la seguridad y salud en el trabajo en España. En el presente artículo se describen los aspectos más relevantes de esta nueva legislación, desde los criterios o principios que deben regir la actividad preventiva, hasta las obligaciones y derechos de empresarios y trabajadores, pasando por la cooperación y coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones competentes y la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores, como ejes centrales de la política en materia de prevención de riesgos laborales.

Palabras clave: Prevención. Legislación. Derechos y Obligaciones. Empresarios. Trabajadores. Administraciones Públicas.

La promulgación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales marca un punto de inflexión en la evolución de la seguridad y salud en el trabajo en España.

Con la Ley se configura el marco global de ordenamiento en torno al cual deben articularse normas de contenido básicamente técnico que garantizan la adopción de las medidas más adecuadas para la prevención de los riesgos. La Ley va a actualizar y dar coherencia y unidad al ordenamiento vigente, caracterizado por su gran amplitud y complejidad, por ser un ordenamiento disperso y fragmentario con una deficiente visión unitaria, todo ello consecuencia de la acumula-

ABSTRACT**Occupational Safety and Health, from the Perspective of the Prevention of Occupational Hazards Act**

The passing of the Prevention of Occupational Hazards Act, (Ley 31/1995), constituted a change in direction in the development of occupational safety and health in Spain. This article describes the most salient points of this new legislation, from the criteria and principles that have to govern preventive activities, to the obligations and rights of both employers and workers, together with the co-operation and co-ordination of the activities of the various Administrations which have jurisdiction and the participation of employers' and workers' organisations, as the backbone of policy in matters concerning the prevention of occupational hazards.

Key words: Prevention. Legislation. Rights and Obligations. Employers. Workers. Public Administration.

ción en el tiempo de normas de diverso rango y configuración, emanadas desde concepciones sociales y políticas diferentes.

La Ley, ante la confusión y dispersión de la situación normativa a la que se había llegado, clarifica y deslinda las distintas obligaciones y derechos, así como las competencias y mecanismos de promoción, estudio, apoyo, vigilancia y control, sin disgregar los esfuerzos, sino, al contrario, integrándolos de tal modo que se logre su mayor potenciación mutua.

Tal es esta vocación, que el texto articulado antepone esta idea a las demás, defi-

niendo lo que entienden por normativa sobre Prevención de Riesgos Laborales en el mismo primer artículo: Cualquier disposición acerca de la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral. Es decir, las procedentes del ámbito de competencias de Trabajo y Seguridad Social, junto a otras de índole industrial, sanitario, medio ambiental, por ejemplo, siempre que incidan sobre las condiciones de trabajo y supongan una mejora de las mismas, y, en consecuencia, unos mayores niveles de protección de los trabajadores. Y aún más, se incluyen las mejoras y desarrollo que aporten los convenios colectivos, calificando las disposiciones de carácter laboral de prevención de riesgos laborales con el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible.

Esta normativa se centra, pues, en las condiciones de trabajo, que impone el empresario a sus trabajadores, en virtud de su relación contractual. Así, junto al derecho de éstos a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo, se establece el correspondiente deber del empresario de garantizar dicha seguridad y salud en todos los aspectos relacionados con el trabajo. Esta cuestión básica, propia del Derecho del Trabajo, se extiende al ámbito de las relaciones de carácter administrativo, equiparando a los funcionarios y personal estatutario al resto de los trabajadores por cuenta ajena, y a las distintas Administraciones Públicas asignándoles las mismas obligaciones que corresponden a los empresarios para con sus empleados.

Conviene destacar los dos principios básicos de la Ley: La prevención de los riesgos y la participación de los trabajadores.

La Ley determina un nuevo enfoque preventivo en el establecimiento de las condiciones de trabajo, cuyos elementos básicos van a ser «la planificación de la prevención desde el momento mismo del diseño del proyecto empresarial, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo y su ac-

tualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas». Como punto de partida de todo, la evaluación de los riesgos, obligación general para todos los empresarios, que va a determinar la necesidad de realizar la prevención de los riesgos. Prevención de los riesgos con el sentido dinámico que la propia Ley establece, como actividades o medidas dirigidas a evitar o disminuir los riesgos del trabajo. Prevención que debe estar integrada en el proceso productivo y en la línea jerárquica de la empresa.

Como necesario complemento de toda la normativa anterior centrada básicamente en la regulación de las condiciones materiales de los puestos de trabajo, la Ley incide en la gestión de la prevención, articulando los procedimientos que van a impulsar el cumplimiento de las medidas específicas que aseguran un adecuado control de las condiciones de seguridad y salud en las empresas. Esto constituye la gran novedad que la Ley supone.

La Ley establece los criterios o principios que deben regir la actividad preventiva. Así, la eliminación o reducción de los riesgos en su origen, la prioridad de la protección colectiva frente a la individual, la absoluta y total integración de la prevención a la que ya nos hemos referido, así como la consideración de las capacidades del trabajador en materia de seguridad y salud a la hora de encomendarle trabajos. Todos estos criterios deben ser considerados por el empresario en la realización de la actividad preventiva.

El empresario va a disponer de un conjunto de posibilidades para ejercer la actividad preventiva. Esta va a estructurarse mediante: la designación de uno o más trabajadores; la constitución de un servicio de prevención; y el recurso a un servicio ajeno. La utilización de uno u otro va a depender

del tamaño de la empresa, los riesgos y su distribución en la misma o de la peligrosidad de las actividades. La norma hace compatible esta libertad de elección, con el establecimiento de cautelas que aseguran que la actividad preventiva y el modelo de organización utilizado por las empresas sea la requerida. Así la exigencia de acreditación a las entidades que quieran ejercer la actividad de servicio de prevención, el establecimiento de las condiciones de los trabajadores designados (capacidad, tiempo, medios y número), la protección de la independencia del técnico de prevención y la obligación de las auditorías o evaluaciones externas del sistema preventivo cuando la empresa realice la actividad con medios propios.

El previsto desarrollo reglamentario de la Ley, y en concreto el Proyecto de Reglamento de los Servicios de Prevención que ha realizado el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, va a impulsar la aparición en el mercado de entidades intermedias que van a facilitar la aplicación de la Ley. Estas entidades –servicios de prevención, empresas dedicadas a la formación, empresas auditoras– van a dar respuesta a las demandas y necesidades de las empresas. El referido Proyecto establece las condiciones para poder ejercer la actividad de servicios de prevención, regula las condiciones formativas mínimas para poder realizar actividades preventivas, y establece las obligaciones y condiciones en relación con las auditorías.

El carácter preventivo de la Ley que hemos resaltado en el apartado anterior se completa con la segunda cuestión a destacar: la participación de los trabajadores. La norma, a partir del vigente sistema de representación de los trabajadores establecido en el Estatuto de los Trabajadores, establece con carácter general la obligación de los empresarios de consultar a los trabajadores, antes de la adopción de cualquier decisión, sobre cualquier materia que pueda afectar a las condiciones de seguridad y salud de los

trabajadores. Es una obligación estricta de los empresarios. Obligación que en la Ley guarda un adecuado equilibrio con el poder de dirección de los empresarios. Tanto los principios de la acción preventiva, como el derecho de los trabajadores a la consulta previa y, en definitiva, la participación de los mismos a través de sus representantes en el diseño, adopción y cumplimiento de las medidas preventivas, acotan y equilibran el citado poder de dirección, considerando los derechos del empresario como director y organizador de la actividad y el derecho del trabajador a su integridad física en el desarrollo de su actividad.

La participación de los trabajadores se acentúa con la figura del delegado de prevención, su representante especializado y con funciones específicas en materia de seguridad y salud en el trabajo. La Ley establece sus competencias, dirigidas a la colaboración con el empresario, la promoción y fomento de la cooperación, la consulta y la vigilancia y control del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, así como las facultades y garantías para poder desarrollar estas funciones. Especial importancia tiene su facultad de recabar la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, pues, si bien sus propuestas no son vinculantes para los empresarios, su decisión negativa debe ser motivada y supone, incluso, un criterio de agravamiento a las sanciones ocasionadas por los incumplimientos de la propia Ley (propuestas de corrección sobre deficiencias legales).

La Ley potencia que a través de la negociación colectiva las competencias de los delegados de prevención puedan desarrollarse en ámbitos más amplios que el correspondiente a su propio centro de trabajo, avanzando, así, en el derecho de participación más allá de la empresa.

Otro mecanismo de articulación de la participación de los trabajadores lo consti-

tuye el Comité de Seguridad y Salud, obligatorio en empresas o centros de trabajo a partir de 50 trabajadores, que se configura como órgano de participación, destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones preventivas y que va a suponer un foro de encuentro y debate, de carácter paritario entre representantes del empresario y de los trabajadores, y donde se van a discutir la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención. Consecuente con este deseo de diálogo y aportación de todos los conocimientos e iniciativas que puedan ser interesantes, la Ley establece que, además de sus vocales natos ya señalados, puedan participar en sus reuniones con voz aunque sin voto cualquier responsable o trabajador interno o externo a la empresa, cuyos conocimientos puedan ser convenientes a los debates del mismo.

La nueva Ley nace con una vocación de aplicación universal con el fin de garantizar el derecho de todos los trabajadores a una protección eficaz en el desarrollo de su trabajo. En la Ley se articulan mecanismos encaminados a facilitar la aplicación de la Ley. En este sentido el fomento de una mayor cultura preventiva mediante la promoción de la educación y la formación en esta materia en todos los niveles de la enseñanza. Asimismo, el fomento por las Administraciones Públicas de las actividades dirigidas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y a la reducción de los riesgos. La norma prevé la adopción de programas específicos, que pueden instrumentarse a través de la concesión de incentivos, dirigidos a promover, en las pequeñas y medianas empresas, la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección.

En el mismo orden, la creación de una Fundación, dotada de un patrimonio con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación, procedente de los excedentes de la gestión de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, cu-

ya finalidad es promover actividades dirigidas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, principalmente en las pequeñas empresas.

A continuación se resumen, muy brevemente, otros aspectos relevantes de esta nueva legislación, que es de aplicación prácticamente universal –incluido el personal civil al servicio de las Administraciones Públicas– con muy pocas y bien determinadas excepciones:

- * Se establece una política nacional en materia de prevención de riesgos, que se desarrollará a través de la acción reglamentaria prevista en la Ley y de la actuación de las Administraciones e instituciones, cuyas competencias se fijan también en la misma. La cooperación y coordinación de las actuaciones de las distintas Administraciones competentes y la participación de las organizaciones de empresarios y trabajadores son ejes centrales de dicha política.
- * Partiendo de una declaración del derecho general de los trabajadores a una protección eficaz enuncia los derechos concretos que forman parte de éste (información, consulta y participación, formación, paralización de la actividad y vigilancia de la salud) y establece las obligaciones de las empresas para garantizar su efectividad.
- * La primera obligación empresarial es la de realizar y mantener actualizada una completa evaluación de los riesgos existentes en la empresa. A partir de ahí, la Ley establece una serie de obligaciones que constituyen una verdadera «metodología preventiva» en la que se integran las actividades de reducción de los riesgos, las actividades para su control, incluida la vigilancia de la salud de los trabajadores, la actuación frente a emergencias, y en particular, frente a situaciones de riesgo

grave e inminente, la investigación de los accidentes ocurridos, la formación e información de los trabajadores, etc.

- * La Ley da un tratamiento especial y diferenciado a los colectivos de trabajadores objetos de especial protección, bien por sus circunstancias personales o bien por aspectos asociados a su relación de trabajo. En este sentido establece que las personas especialmente sensibles a determinados riesgos reciban una especial atención. La protección de la mujer trabajadora en situación de maternidad y la de los trabajadores jóvenes se trata de forma individualizada, concretando la evaluación de los riesgos y las medidas a adoptar como consecuencia de la misma. La Ley también da un tratamiento específico a las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal, con el fin de garantizar un nivel de protección idéntico al de los trabajadores con una relación de trabajo indefinida.
- * Se regulan las obligaciones de los empresarios respecto a otros empresarios cuando sus respectivos trabajadores coinciden en un mismo lugar de trabajo. Con carácter general se establece la obligación de cooperación en la aplicación de la Ley y en la articulación de los medios de coordinación necesarios para la prevención de los riesgos y la información a los trabajadores. En el caso de existir relaciones de dependencia entre las empresas, se especifican las obligaciones del titular del centro de trabajo, así como de la empresa principal en relación con sus contratadas y subcontratadas.
- * El empresario debe proporcionar a los trabajadores y a sus representantes la formación y la información necesarias acerca de los riesgos existentes y de las actividades o medidas preventivas que

deben adoptarse, tanto a nivel de cada puesto de trabajo (información directa al trabajador), como a nivel de la empresa en su conjunto (información normalmente canalizada a través de los representantes de los trabajadores).

- * El derecho de los trabajadores a la vigilancia de su salud, que se deberá efectuar periódicamente a cargo del empresario, y que se llevará a cabo con el consentimiento de aquellos, salvo que dicha vigilancia sea obligada por establecerlo así una disposición legal o imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo en el trabajador o la influencia de su estado de salud en los demás trabajadores. La Ley garantiza el respeto a la intimidad y a la dignidad del trabajador, así como la confidencialidad de la información obtenida y la utilización no discriminatoria de la misma.
- * Finalmente, en lo referente a esta Ley, cabe señalar que las obligaciones de los trabajadores se establecen según sus posibilidades, y de acuerdo con su formación e instrucciones dadas por el empresario. La Ley contempla un catálogo de obligaciones que pueden agruparse esencialmente en dos: la de autoprotección (velar por su propia seguridad y por la de las otras personas que pudieran sufrir las consecuencias de sus actos u omisiones) y la de cooperación con el empresario (utilizar los medios de trabajo de acuerdo a las instrucciones recibidas, informar sobre los riesgos detectados, etc.).

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales es una norma que debe encuadrarse en el ámbito laboral —es una Ley laboral— y completa las otras dos grandes Leyes que inciden sobre la seguridad y salud en el trabajo: la Ley General de Sanidad de 1986 y la Ley de Industria de 1992. La primera contempla desde las Administraciones sanitarias competentes, las actuaciones en ma-

teria de salud laboral, en particular la promoción con carácter general de la salud integral de los trabajadores y las acciones en los aspectos sanitarios de la prevención de riesgos profesionales, entre otras.

Desde la Ley de Industria, se establecen las responsabilidades de los titulares de las actividades industriales, en orden a procurar que éstas no supongan una amenaza para la seguridad y la salud de las personas y a la integridad de sus bienes, así como a su entorno y al medio ambiente. Así, reglamentos «de industria», tales como, por ejemplo, los de instalaciones contra incendios, al mismo tiempo que tienen como primer objetivo el apuntado en dicha Ley, obviamente tienen en cuenta la presencia de trabajadores y por lo tanto, van dirigidos a su protección al mismo tiempo. En este sentido son normativa sobre prevención de riesgos laborales.

La Ley de Industria también ampara la reglamentación del Mercado Único del Espacio Económico Europeo sobre la seguridad del producto. Sus disposiciones de carácter único, contienen los requisitos esenciales de seguridad y sanidad que deben cumplir los productos para poder circular libremente por todo este vasto territorio. De este modo, los empresarios al incorporar a su proceso productivo tales productos, reciben la garantía del fabricante o el importador de que, utilizados conforme a sus instrucciones, no supondrán una amenaza para el usuario, en este caso, los propios trabajadores. A estos aspectos, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales dedica su Capítulo VI.

Consciente el legislador de las diversas competencias de los distintos niveles de las Administraciones Públicas que inciden en este campo, dedica varios artículos a establecer mecanismos de carácter permanente de colaboración, cooperación, coordinación y mutuo entendimiento entre las distintas Administraciones competentes.

Particularmente son más extendidas las referencias al mutuo entendimiento entre las

dos Administraciones, la Laboral y la Sanitaria, al ser ambas más cercanas a los trabajadores.

Vamos a destacar, a continuación, la especial importancia que en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales se da a la coordinación entre las Administraciones con competencia en la materia.

Así, en el ámbito de la Administración General del Estado se exige el establecimiento de una colaboración permanente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, en la fijación de especialidades y niveles formativos necesarios.

Igualmente se prevén las normas reglamentarias de desarrollo de la Ley y se encomienda que mantengan la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial.

A la hora de atribuir funciones al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, como órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado, le encomienda velar por la coordinación y apoyar el intercambio de información y experiencias entre las distintas Administraciones Públicas.

Más adelante la Ley dedica todo un artículo a las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria, las cuales se efectuarán de acuerdo con lo señalado en el Capítulo IV del Título I de la Ley General de Sanidad, el cual se refiere a la salud laboral, precisando los aspectos sanitarios que allí se definen:

- Establecimiento de pautas y protocolos de la actuación sanitaria de los servicios de prevención, así como la evaluación y control de tal actuación.
- Implantación de sistemas de información para la elaboración de mapas de riesgos y estudios epidemiológicos.

- Supervisión de la formación específica del personal sanitario de los servicios de prevención.
- Realización de estudios, investigaciones y estadísticas relacionados con la salud de los trabajadores.

En relación con la coordinación administrativa, se establece como imprescindible la coordinación de actuaciones de las Administraciones competentes en los ámbitos laboral, sanitario e industrial, especialmente en lo que corresponde a la elaboración de la normativa y al control de su cumplimiento, así como a la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica de los riesgos laborales. Además, particulariza que la información obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, deberá ser puesta en conocimiento de las autoridades sanitarias e de industria competentes, en lo que respecta a los fines que les atribuye respectivamente las Leyes, General de Sanidad y de Industria.

La Ley de Prevención de Riesgos Laborales crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas y órgano de participación institucional en esta materia preventiva. Formarán parte de ella un representante de cada Comunidad Autónoma y, en igual número, representantes de las distintas instancias competentes de la Administración General del Estado, y, paritariamente con todos ellos, los representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas. Una de las Vicepresidencias recae en el Subsecretario de Sanidad y Consumo. Cometido importante de esta Comisión va a ser mantener de forma sólida y coherente la coordinación entre las Administraciones.

También se exige que toda la documentación que el empresario deberá elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral, en la que se incluyen los datos de los

controles de la salud y los referidos a los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los resultados de las evaluaciones de riesgos y las medidas adoptadas en consecuencia, deberá estar también a disposición de las autoridades sanitarias.

Finalmente se requiere la aprobación de la Administración sanitaria, referida a los aspectos de carácter sanitario, a la hora de acreditar los servicios de prevención.

Estos servicios serán exigidos, en los términos que un futuro reglamento establezca, como un conjunto organizado de medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades preventivas de la empresa. Tales servicios, un medio para la prevención y no un fin, tienen un carácter interdisciplinario y deberán prestar el asesoramiento y apoyo necesario en lo relativo a:

- Planes y programas de actuación preventiva.
- Evaluaciones de los riesgos
- Determinación de prioridades en la adopción de medidas preventivas.
- Información y formación de los trabajadores.
- Primeros auxilios y planes de emergencia.
- Vigilancia de la salud.

En este sentido se pretende la actuación coordinada y en mutua colaboración de los profesionales sanitarios y no sanitarios, dentro del respeto a las competencias atribuidas al ejercicio de cada profesión y, tal como expresa uno de los principios de prevención establecidos por la Ley ya anteriormente señalado, en cumplimiento de una actuación de prevención de riesgos laborales integrada en todos los aspectos productivos y organizativos de la empresa, con el fin de lograr la máxima eficacia en mantener unas condiciones de trabajo que sean seguras y sanas.

Terminamos como comenzamos, señalando que, ese punto de inflexión que supone la Ley de Prevención de Riesgos

Laborales, constituye un reto para todos los que deseamos una mejora de la seguridad y salud en el trabajo.