

Nuevo marco legal de la de Prevención de Riesgos Laborales

GONZALO ITURMENDI MORALES

Abogado

La gerencia de riesgos está de enhorabuena gracias a la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales, que fue publicada en el Boletín Oficial del Estado el 10 de noviembre de 1995. Términos como «prevención», «riesgo laboral», «protección individual», «procesos potencialmente peligrosos», etc., que habitualmente manejamos quienes desde hace años participamos de una u otra forma en la gerencia de riesgos, aparecen en esta Ley con la naturalidad propia de una norma inserta en una sociedad cada vez más concienciada en la necesidad de optimizar al máximo las medidas de prevención de los riesgos laborales.

El objetivo de trabajadores, empresas y poderes públicos es común. Se trata de fomentar una auténtica cultura preventiva de riesgos laborales para disminuir el nivel de siniestralidad laboral que viene produciéndose en los últimos años.

La administración efectiva de la seguridad no sólo reduce la siniestralidad, sino que también mejora la producción, la calidad y el control de costos. Todo ello, naturalmente, incide también en el tratamiento asegurador de los riesgos laborales, en la medida en que todos los agentes afectados practiquen con eficacia las medidas de prevención de riesgos laborales.

Minimizar las pérdidas es tan provechoso como maximizar los recursos. Se impone un cambio de mentalidad que permita abandonar la consideración de la seguridad como un costo del negocio y pase a ser una inversión con compensaciones relevantes en el sentido humano y en el económico.

Objeto y fundamento de la ley

El mandato contenido en el artículo 40.2 de nuestra Constitución y la regulación jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia, junto con nuestros compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo configuran el soporte básico en que se asienta la presente Ley.

En efecto, el artículo 40.2 de la Constitución encomienda a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica velar por la seguridad e higiene en el trabajo, lo que conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores, mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo.

Por otra parte, la presente Ley transpone al Derecho Español la Directiva 89/391/CEE relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, al tiempo que incorpora disposiciones de otras Directivas Comunitarias, como son las Directivas 92/85/CEE, 94/33/CEE y 91/383/CEE, relativas a la protección de la maternidad y de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal.

Esta ley viene a satisfacer una doble necesidad: en primer lugar, la de poner término a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales, propia de la dispersión de la normativa vigente; y, en segundo lugar, la de actualizar regulaciones ya desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad.

El objeto de esta Ley es la determinación del cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Al insertarse esta Ley en el ámbito específico de las relaciones laborales, se configura como una referencia legal mínima, a partir de la cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica.

La protección del trabajador frente a los riesgos laborales exige una actuación en la empresa que desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado de deberes y obligaciones empresariales. 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 actualización periódica a medida que se alteren las circunstancias, la ordenación de las medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y junto a ello la información y la formación de los trabajadores.

En la medida en que la Ley establece los principios generales para promover la seguridad y la salud de los trabajadores mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo, se están fijando los requisitos mínimos en los que deberán centrar su atención tanto los aseguradores como los responsables de la gerencia de riesgos de las empresas. De la correcta implementación en la empresa de las medidas de prevención dependerá en gran parte la definitiva asunción de los riesgos —especialmente de responsabilidad civil—, por los aseguradores, los cuales deberán ser rigurosos en la identificación de los riesgos y especialmente selectivos a la hora de la suscripción, no debiendo aceptar riesgos que incumplan los mínimos exigidos legalmente.

Ámbito de aplicación

a) Relaciones laborales reguladas en el Estatuto de los Trabajadores, no siendo de aplicación a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar.

b) Funcionarios de las Administraciones Públicas. Sin embargo no será de aplicación en aquellas actividades de las Administraciones Públicas cuyas particularidades lo impidan:

- Policía, seguridad y resguardo aduanero.
- Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

Esta novedosa equiparación entre funcionarios (trabajadores) y Administraciones Públicas (empresarios), es transposición de la Directiva Marco comunitaria 89/391, de 12 de junio, al derecho español, que en su artículo 2 establece que la Directiva «se aplicará a todos los sectores de actividades, públicas o privadas» y supone la inclusión de normas laborales en un campo reservado históricamente al Derecho Administrativo.

c) Sociedades cooperativas en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal, con las particularidades de su normativa específica.

d) Fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo.

e) En los centros y establecimientos militares con las particularidades de su normativa específica.

f) En los establecimientos penitenciarios se adaptarán a la presente Ley aquellas actividades cuyas características justifiquen la regulación especial.

La presente Ley no afecta a la vigencia de las disposiciones especiales sobre la prevención de riesgos profesionales en las explotaciones mineras contenidas en el Real Decreto 3255/1983, de 21 de diciembre, en el Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto y Real Decreto 863/1985, de 2 de abril.

Política en materia de prevención de riesgos en el trabajo

La política en materia de prevención tendrá como objetivo la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo, dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. Dicha política se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan.

Las Administraciones Públicas competentes en materia laboral desarrollarán funciones de promoción de la prevención, asesoramiento técnico, vigilancia y control del cumplimiento por los sujetos comprendidos en su ámbito de aplicación de la normativa de prevención de riesgos laborales y sancionarán las infracciones a dicha normativa.

El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo es el órgano científico técnico especializado de la Administración General del Estado que tiene como misión el análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, así como la promoción y apoyo a la mejora de las mismas.

Corresponde a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social la función de la vigilancia y el control de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Las Administraciones Públicas competentes en materia sanitaria referentes a la salud laboral establecerán:

- a) Los medios de evaluación y control de las actuaciones de carácter sanitario que se realicen en las empresas por los servicios de prevención.
- b) Los sistemas de información para la elaboración de mapas de riesgos laborales, así como la realización de estudios para la identificación y prevención de las patologías que afecten a los trabajadores.
- c) La supervisión de la formación en materia de prevención y promoción de la salud laboral del personal sanitario de los servicios de prevención.
- d) La elaboración y divulgación de estudios relacionados con la salud de los trabajadores.

Se crea la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo como órgano colegiado asesor de las Administraciones Públicas en la formulación de las políticas de prevención.

Desarrollo reglamentario

La política de prevención de riesgos laborales quedará plasmada en el desarrollo reglamentario de la Ley, en el cual se reflejarán las medidas técnicas sobre los siguientes aspectos:

- Requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la seguridad y la salud de los trabajadores; es decir, un Reglamento General de Seguridad e Higiene en sustitución de la Ordenanza General de 1971 (cuyo título II está provisionalmente vigente).
- Reglamento de Higiene industrial que derogue el Reglamento de Actividades molestas, insalubres y peligrosas de 1961.
- Reglamento de organización, funcionamiento y control de los Servicios de Prevención, que sustituirá al Reglamento de Servicios Médicos de Empresa de 1959.
- Reglamentos particulares para trabajos especiales peligrosos.
- Procedimiento de calificación de las llamadas «enfermedades profesionales», así como requisitos y procedimientos para la comunicación e información a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo.

Derecho de los trabajadores a la protección frente a los riesgos laborales

Al citado derecho corresponde el correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente

a dichos riesgos. Este deber supone desarrollar una actividad de prevención permanente, mediante la adopción de las medidas que sean necesarias, con arreglo a los siguientes principios:

- a) Evitar riesgos.
- b) Evaluar los riesgos inevitables.
- c) Combatir los riesgos en su origen.
- d) Adaptar el trabajo a la persona, con miras a reducir los efectos del mismo en la salud.
- e) Tener en cuenta la evolución de la técnica.
- f) Sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro.
- g) Planificar la prevención.
- h) Anteponer la protección colectiva a la individual.
- i) Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.
- j) Prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador.

La obligación genérica del empresario consiste en emplear todos los medios de seguridad, en beneficio del trabajo y de los trabajadores, proporcionándoles medios adecuados para evitar los riesgos, así como instrucciones suficientes para su uso. La infracción de este deber genérico aparece desde el momento en que no se adopten todos los medios técnicamente exigibles para prevenir el accidente de trabajo. Este deber genérico de protección de la seguridad de los trabajadores encontró reflejo histórico en España en el Código de Trabajo de 1926, la Ley de Contrato de Trabajo de 1926, la Ley de Contrato de Trabajo de 1931, la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en 1971 y más recientemente en el artículo 19-1 del Estatuto de los Trabajadores.

Delito de infracción de las normas de prevención de riesgos laborales

La falta de medidas de seguridad e higiene exigibles puede llegar a constituir un delito, lo cual, una vez producido el siniestro, supone motivo de gran preocupa-

ción para la empresa y sus administradores, no sólo por las pérdidas económicas que implica la responsabilidad civil «ex delicto», sino también por la presión ejercida en el proceso penal contra las personas físicas dependientes de la empresa que resulten procesadas.

La Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, publicada en el B.O.E. el 24 de noviembre de 1995 –en vigor a partir del 24 de mayo de 1996–, establece en su artículo 316 que quienes con infracción de las normas de prevención de riesgos laborales y estando legalmente obligados, no faciliten los medios necesarios para que los trabajadores desempeñen su actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, de forma que pongan así en peligro grave su vida, salud o integridad física, serán castigados con las penas de prisión de seis meses a tres años y multa de seis a doce meses, castigándose con la pena inferior en grado si el delito se comete por imprudencia grave.

Si la falta de medidas de seguridad se atribuyera a una persona jurídica, se impondrá la pena señalada a los administradores o encargados del servicio que hayan sido responsables de los hechos y a quienes, conociéndolos y pudiendo remediarlo, no hubieren adoptado medidas para ello.

Realmente el nuevo artículo 316 viene a reproducir en términos bastante parecidos el artículo 348 bis a) del derogado Código Penal. Este último se debió a la Ley 8/1983, de 25 de junio, en cuya Exposición de Motivos ya se indicaba que, «sin perjuicio de la subsistencia del actual art. 499 bis, la protección penal del trabajo venía planteando la necesidad de introducir un delito de peligro que, de una parte, no exige el grado de intencionalidad en la conducta que se deriva de aquel precepto, y, de otra, acentúe la obligación de prevenir el daño... a tal fin se introduce un tipo de estructura claramente omisiva, el nuevo art. 348 bis a), en el que puede subsumirse la conducta del responsable de una actividad laboral que permita el incumplimiento de las medidas de seguridad, dando lugar a situaciones de concreto peligro».

Evaluación de los riesgos

La adición preventiva en la empresa se planificará por el empresario a partir de una evaluación inicial de los

riesgos. Si los resultados de dicha evaluación lo hicieran necesario, el empresario realizará aquellas actividades de prevención que garanticen un mayor nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores.

Cuando se haya producido un daño para los trabajadores o cuando aparezcan indicios de que las medidas preventivas adoptadas resultan insuficientes, el empresario llevará a cabo una investigación a fin de detectar sus causas.

Equipos de trabajo y medios de protección

El empresario adoptará las medidas necesarias para que los instrumentos de trabajo puedan ser utilizados por los trabajadores con garantías de seguridad.

El empresario deberá proporcionar a sus trabajadores equipos de protección individual y velar por el uso efectivo de los mismos cuando sea necesaria su utilización.

Información, consulta y participación de los trabajadores

El empresario deberá facilitar a los trabajadores toda la información necesaria en materia de protección y prevención.

El empresario deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación en todas las cuestiones que afecten a la seguridad y la salud en el trabajo.

Los trabajadores tendrán derecho a participar en la empresa en las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo.

Los trabajadores tendrán derecho a efectuar propuestas dirigidas a la mejora de su protección en el trabajo.

Formación de los trabajadores

El empresario tiene la obligación legal de garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías.

La formación se impartirá, siempre que sea posible, dentro de la jornada de trabajo, o, en su defecto, en otras horas, pero, con el descuento en aquélla del tiempo invertido en la misma.

Pero la formación de los trabajadores no debe quedar en el simple cumplimiento de esa obligación legal, ya que la exigencia de formación está íntimamente relacionada con el esquema seguridad - calidad - productividad - efectividad de costos.

Una correcta capacitación del personal redundará no sólo en la disminución de los accidentes laborales, sino también en la mejora del «ambiente laboral», la satisfacción por el trabajo y, en suma, la mayor eficacia de la empresa.

Medidas de emergencia

El empresario deberá analizar las posibles situaciones de emergencia y adoptar las medidas necesarias en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.

Tras el accidente laboral –incluso estando debidamente asegurado–, se generan múltiples pérdidas para la empresa que van desde la pérdida de la capacidad de producción del lesionado, hasta su propia pérdida de imagen.

Riesgo grave e inminente

Cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, el empresario deberá informarles sobre la existencia de tal riesgo, adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que puedan interrumpir su actividad y si fuera preciso, abandonar de inmediato el lugar de trabajo, y disponer lo necesario para que el trabajador que no pudiera ponerse en contacto con su superior jerárquico, ante una situación de peligro grave e inminente, esté en condiciones para evitar las consecuencias de dicho peligro.

De acuerdo con la Ley 31/1995 el trabajador tiene derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo, cuando considere que su actividad entraña un grave e inminente peligro para su vida o salud.

Vigilancia de la salud de los trabajadores

El empresario garantizará a los trabajadores a su servicio, la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo. Esta obligación se llevará a cabo siempre respetando el derecho a la intimidad y a la dignidad del trabajador y a la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

Documentación

El empresario deberá elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral la documentación relativa a las obligaciones siguientes:

- a) Evaluación de los riesgos y planificación de la acción preventiva.
- b) Medidas de protección y material que deba utilizarse.
- c) Resultado de los controles periódicos de las condiciones de trabajo.
- d) Controles de salud de los trabajadores.
- e) Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

Cuando cesen en su actividad, las empresas deberán remitir a la autoridad laboral toda esta documentación.

Coordinación de actividades empresariales

Cuando en un mismo centro de trabajo desarrollen actividades trabajadores de dos o más empresas, éstas deberán cooperar en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas y se desarrollen en sus propios centros de trabajo, deberán vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención de riesgos laborales.

Protección de trabajadores especialmente sensibles

El empresario garantizará de manera específica, la protección de los trabajadores que por sus propias características personales o estado biológico conocido o por su discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo.

Protección a la maternidad

La evaluación de los riesgos deberá tener en cuenta las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente. Si los resultados de dicha evaluación revelasen un riesgo, el empresario adoptará las medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo, a través de una adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo de la trabajadora afectada. Cuando esta adaptación no resulte posible, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado.

Protección de los menores

El empresario deberá efectuar una evaluación de los riesgos de los puestos de trabajo a desempeñar por menores de 18 años e informará a dichos jóvenes y a sus padres o tutores de los posibles riesgos y de las medidas adoptadas.

Protección de los trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal

Estos trabajadores deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restan-

tes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios.

En las relaciones de trabajo a través de empresas de trabajo temporal, la empresa usuaria será responsable de las condiciones de ejecución del trabajo en todo lo relacionado con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

La empresa de trabajo temporal será responsable del cumplimiento de las obligaciones en materia de formación y vigilancia de la salud de estos trabajadores.

Servicios de prevención

El empresario designará uno o varios trabajadores para ocuparse de dicha actividad, constituirá un servicio de prevención o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena a la empresa.

Los trabajadores designados deberán tener la capacidad necesaria, disponer de tiempo y de los medios precisos y ser suficientes en número.

En las empresas de menos de seis trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones de protección y prevención.

Si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las tareas de prevención, el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos a la empresa, que colaborarán cuando sea necesario.

Obligaciones de los trabajadores

Corresponde a cada trabajador velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su

propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional.

Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores

Los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo están obligados a asegurar que éstos no constituyan una fuente de peligro para el trabajador, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones, forma y para los fines recomendados por ellos.

Los fabricantes, importadores y suministradores de productos y sustancias químicas de utilización en el trabajo están obligados a envasar y etiquetar los mismos de la forma que se permita su conservación y manipulación en condiciones de seguridad y se identifique claramente su contenido y los riesgos para la seguridad o la salud de los trabajadores que su almacenamiento o utilización comporten.

Los sujetos mencionados en los dos párrafos anteriores deberán suministrar la información que indique la forma correcta de utilización por los trabajadores, las medidas preventivas adicionales que deban tomarse y los riesgos laborales que conlleven tanto su uso normal, como su manipulación o empleo adecuado.

Los fabricantes, importadores y suministradores de elementos para la protección de los trabajadores están obligados a asegurar la efectividad de los mismos, siempre que sean instalados y utilizados en las condiciones y de la forma recomendados por ellos. A tal efecto, deberán suministrar la información que indique el tipo de riesgo al que van dirigidos, el nivel de protección frente al mismo y la forma correcta de su uso y mantenimiento.

Los fabricantes, importadores y suministradores deberán proporcionar a los empresarios, y éstos recabar de aquéllos, la información necesaria para que la utilización y manipulación de la maquinaria, equipos, productos, materias primas y útiles de trabajo se produzca sin riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores, así como para que los empresarios puedan cumplir con sus obligaciones de información respecto de los trabajadores.

El empresario deberá garantizar que las informaciones a que se refiere el apartado anterior sean facilitadas a los trabajadores en términos que resulten comprensibles para los mismos.

Responsabilidades

El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento.

Las responsabilidades administrativas serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados.

La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas del cumplimiento, durante el período de la contrata, de las obligaciones impuestas por esta Ley en relación con los trabajadores que aquéllos ocupen en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que la infracción se haya producido en el centro de trabajo de dicho empresario principal.

En las relaciones de trabajo de las empresas de trabajo temporal, la empresa usuaria será responsable de la protección en materia de seguridad y salud en el trabajo en los términos del artículo 16 de la Ley 14/1994, de 1 de julio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

Infracciones administrativas

Son infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales, las acciones u omisiones de los empresarios que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y de salud laboral.

Las infracciones administrativas pueden ser leves, graves y muy graves, estando tipificadas en los artículos 46, 47 y 48 de la Ley.

Entrada en vigor de la ley

Esta Ley entra en vigor tres meses después de su publicación en el *B.O.E.*, es decir el 10 de febrero de 1996. ■