

La Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales. Justificación, caracteres y contenido

FRANCISCO ALEMÁN PÁEZ⁽¹⁾
Universidad de Córdoba

SUMARIO

1. Introducción.
2. Factores justificativos de la ley 31/1995.
- 2.1. Uniformidad normativa de la LPRL.
- 2.2. Finalidad preventiva.
3. Caracteres configurativos.
- 3.1. Algunas consideraciones previas sobre el concepto legal utilizado.
- 3.2. Carácter mínimo.
- 3.3. Interdisciplinariedad.
- 3.4. Vocación de universalidad.
- 3.5. Enfoque ergonómico.
- 3.6. Principio de proporcionalidad.
- 3.7. Flexibilidad.
- 3.8. Principios de eficacia, coordinación y participación.
- 3.9. Refuerzo de la potestad sancionadora.
4. Contenido sustantivo de la LPRL.
- 4.1. El derecho de prevención.
- 4.2. Los servicios de prevención.
- 4.3. Consulta y participación de los trabajadores.
- 4.3.1. Delegados de prevención.
- 4.3.2. Comité de seguridad y salud laboral.
- 4.4. Régimen de responsabilidades y sanciones.
- 4.4.1. La actuación de la inspección de trabajo.
- 4.4.2. Cuadro de infracciones.
- 4.4.3. Sanciones.
5. Conclusiones.

1. INTRODUCCIÓN

La promulgación de la Ley 31/1995 de "Prevención de Riesgos Laborales"⁽²⁾ (en adelante LPRL) supone algo más que un eslabón en el conjunto de modificaciones legislativas realizadas recientemente en nuestro sistema jurídico. En efecto, la "reforma" materializada en nuestro ordenamiento durante los dos últimos años ha introducido nuevos y paradigmáticos elementos de análisis para la configuración institucional de nuestra disciplina. Pero, aparte de las lógicas interrogantes que su puesta en práctica puede originar, quedaban, pese a ella, diversas materias sin regular consideradas como verdaderas "asignaturas pendientes" del Derecho de Trabajo. Tal era el caso de la seguridad e higiene, prevención de riesgos profesionales o, más amplia y genéricamente, salud laboral.

Hasta este momento, y al igual que aconteciera con otras "asignaturas" (v. gr. ley de huelga, extrajudicialidad, en general), se trataba de una materia expuesta a un inseguro "intervall training" en la medida que su acometimiento se impulsaba para posteriormente ralentizarse de forma sucesiva y recurrente, ya fuera en los debates, en los proyectos gubernamentales o en los apoyos institucionales mostrados al respecto. Dicha

(1) Profesor Titular de Derecho del Trabajo en la Escuela de Relaciones Laborales de la Universidad de Córdoba. El presente estudio fue objeto de Comunicación al Congreso Nacional de Derecho del VII Trabajo y Seguridad Social, celebrado en Valladolid los días 24 y 25 de mayo de 1996.

(2) B.O.E. de 8 de Noviembre de 1995.

(3) Sobre este punto, cfr. BAYLOS GRAU A. "Derecho del trabajo: modelo para armar", Ed. Trotta, p. 87; MATIA PRIM J. "Sentido y alcance de la reforma de la legislación laboral", en la obra "La reforma del mercado de trabajo", Lex Nova, Valladolid, 1994, p. 25; igualmente, y con mayor especificidad, me remito a mi estudio "Dos rasgos para la caracterización del Derecho del Trabajo: la "economización" y "empresarialización" de las relaciones laborales". Revista de Fomento Social nº 200, 1995, pág. 537 y ss.

(4) V. gr. Exp. de Mot. de la Ley 11/1994 de 19 de mayo. Un comentario sobre el trasfondo de la reforma en mi estudio "Flexibilidad, desregulación y adaptación institucional del derecho del trabajo", Rev. Fomento Social nº 196, 1994, pág. 599 y ss.

(5) Exposición de Mot. de la LPRL (punto 2).

(6) Exp. de Mot. cit. (punto 3).

(7) Cfr. al respecto, GONZALEZ ORTEGA, S. "La seguridad e higiene en el trabajo en la constitución", RPS, nº 121, 1979; igualmente, sobre el encuadre de la seguridad y salud laboral dentro del art. 45 CE, cfr. RODRIGUEZ PINERO, M. "El derecho del trabajo y el medio ambiente", Conferencia de clausura pronunciada en las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Málaga, diciembre de 1995.

política legislativa, no desconocida entre nosotros, despliega efectos tanto positivos como negativos. Es positiva en la medida que, por su carácter "aeróbico", oxigena, esto es, prepara al espectador sobre lo que puede acontecer a corto y medio plazo, proporcionándole un material importante y actualizado para la reflexión constante de cualquier materia dispuesta a ser regulada. Sin embargo, prorrogar dicha situación sin solución de continuidad puede provocar un cierto cansancio y, a la postre, una falta de fe en el resultado definitivo.

En cualquier caso, la promulgación de esta nueva ley debe aplaudirse abiertamente, no sólo por cubrir un perfil importantísimo del ordenamiento laboral sino porque, en una perspectiva más amplia, supone un "contrapunto" al enfoque "economicista y empresarializado"⁽³⁾ que ha impregnado el conjunto de actuaciones normativas acometidas en la reforma. Si la competitividad, la flexibilidad, la "desregulación", la introducción de "mecanismos de adaptabilidad entre las distintas fases del desarrollo de la relación laboral" en aras de la protección del empleo fueron diversos hilos argumentales repetidamente utilizados para justificar dicha reforma⁽⁴⁾, es bastante significativo que, canalizada ésta última en base a un nutrido repertorio legislativo, acabara acometiéndose un proyecto de la naturaleza y del alcance que acompaña la Ley 31/1995, de 8 de noviembre.

El propósito de este artículo consistirá en realizar una visión lo más completa posible de la nueva Ley. Para ello, su hilo conductor tendrá cuatro grandes apartados. Primero analizaremos los factores que han inducido al legislador a promulgar dicho texto, luego extraeremos una serie de rasgos que panópticamente impregnan su clausulado a modo de caracteres generales, esquematizaremos en tercer lugar las líneas básicas de su régimen jurídico, para terminar con unas breves consideraciones críticas y conclusivas.

2. FACTORES JUSTIFICATIVOS DE LA LEY 31/1995

El principal móvil que impulsa la promulgación de la LPRL, reside precisamente en cubrir uno de los huecos de los que adolecía nuestra disciplina. Un hueco, "per se", de suma importancia "ratione materiae", el cual adquiere, a juicio del legislador, una "especial trascendencia" al relacionarse "con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo", y cuya evolución en las condiciones laborales requiere, a su vez, una "permanente actualización de la normativa y su adaptación a las transformaciones experimentadas"⁽⁵⁾. Sin embargo, aparte de ello, dos parecen ser las razones que de forma más particular justifican la existencia de dicha ley: una técnica, y otra teleológica:

2.1. Uniformidad normativa de la LPRL

Efectivamente, la promulgación de la LPRL, obedece a un primer factor de índole técnico: conferir un "cuerpo básico de garantías y responsabilidades"⁽⁶⁾ en materia de prevención de riesgos laborales. Hasta su elaboración, el tratamiento de la salud laboral era objeto de un régimen jurídico bastante deficiente, con una regulación caracterizada por su desfase, profusidad, dispersión y falta de unitariedad.

Aun existiendo previsiones Constitucionales al respecto, tanto directas, expresadas en su parte programática a los poderes públicos a "velar por la seguridad e higiene en el trabajo" (art. 40/2 CE), como indirectas, por conectar la salud con otros derechos y mandatos contenidos en dicho texto (v. gr. arts. 15, 43/1 o 45 CE)⁽⁷⁾, la legislación de esta materia se agrupaba en tres bloques jurídicos:

- 1) El primero de ellos contenía una ordenación básica, el cual se subdividía asimismo en otros dos sub-bloques normativos. Uno, que suponía

la regulación basilar, estaba constituido por una normativa, amén de preconstitucional, escueta y desfasada: la Ordenanza General de Seguridad e Higiene de 9 de marzo de 1971 o el reglamento de los servicios médicos de empresa. El segundo sub-bloque, compuesto por el Estatuto de los Trabajadores (arts. 4/2/d y 19) así como por la Ley de Infracciones y Sanciones (arts. 9, 10, 11, 36/2, 39, 40/2), contenía un régimen más actualizado pero igualmente fragmentado e indiciario.

2) Junto al anterior coexistía una regulación especial más acorde, pero también demasiado específica y atomizada, compuesta por los reglamentos especiales de seguridad e higiene, unos laborales en sentido estricto, ora sectoriales (v. gr. construcción, minería, trabajos portuarios) ora funcionales (de ruido, amianto, plomo metálico...), y otros de contenido mucho más técnico elaborados por diversos departamentos ministeriales, como el de industria (alta y baja tensión, aparatos elevadores...), agricultura, u obras públicas y urbanismo⁽⁸⁾.

3) Esta situación, compleja de por sí, se completaba con un elenco de Instrumentos Internacionales que coexistían en la regulación de este tema, en unos casos provenientes de la Organización Internacional del Trabajo en virtud de una amalgama de convenios, recomendaciones y resoluciones⁽⁹⁾, pero en otros, los más significativos y a la postre los que demostraban más palmariamente la distonía de nuestra legislación, mediante un considerable caudal de directivas comunitarias que abordaban distintas facetas de la seguridad y salud laboral⁽¹⁰⁾.

Careciéndose de un criterio inspirador único y de un sólido basamento legislativo, la situación precedente mostraba un alto grado de incoherencia y ambigüedad, con una superposición de disposiciones cuya confluencia originaba una dosis excesiva de inseguridad jurídica. No es extraño, por tanto, que el

legislador reconociese tales hechos utilizándolos como hilos argumentales en la Exposición de Motivos de la LPRL. Se arguye así, de un lado, la existencia de circunstancias "internas" tales como la "falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión normativa vigente, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación"⁽¹¹⁾. Y se arguye además, la acumulación de otras circunstancias que, en oposición dialéctica con lo anterior, podríamos denominar como "externas", cual es la configuración de una política de prevención de riesgos "en coherencia con las decisiones de la Unión Europea" así como los "compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del convenio nº 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores"⁽¹²⁾. La nueva Ley, por tanto, salda un primer objetivo de **uniformidad, modernización, sistematicidad y "convergencia" normativa**, adaptando nuestro ordenamiento al orbe comunitario mediante la trasposición, "rigurosa" en algunos ejemplos de determinadas directivas⁽¹³⁾.

2.2. Finalidad preventiva

La LPRL esgrime además una segunda finalidad de orden teleológico. Según declara expresamente, dicho texto persigue "ante todo la **prevención**"⁽¹⁴⁾, la prevención, esto es, de los riesgos laborales. Así pues, desglosando el concepto utilizado por el legislador para denominar la propia Ley se extraen dos de sus rasgos más representativos.

- Por un lado, la LPRL., tiene un contenido ambicioso. Su eje de absejas se articula en torno a la noción de "riesgo", lo que le confiere un amplio ámbito de cobertura. Se protege no sólo la vida sino la integridad psico-física y la salud del trabajador, en la medida que dichos bienes jurídicos resulten afectados por la realización de la actividad profesional.

- Sin embargo, la amplitud teleológica de la LPRL no sólo se desprende del contenido material de hecho regulado.

(8) Sobre este caudal normativo, cfr. FERNANDEZ MARCOS, L. "El riesgo profesional en el derecho laboral en España y en Europa", D.L. nº 36, 1992, pp. 55 y ss.; igualmente, del mismo autor, "Comentarios a las leyes laborales", T. V., Edersa, 1985; asimismo, GARATE CASTRO J. "Manifestaciones sustantivas de la tutela de la salud laboral", A.L. nº 15, 1988, p. 789 y ss.

(9) Cfr. al respecto, FERNANDEZ MARCOS, L. "Condiciones de trabajo y condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. Dos acepciones de un mismo término", A.L. nº 20, 1988, p. 1.129 y ss., quien apunta que unos 70 convenios y 64 de las recomendaciones dictadas por dicho organismo se centran en este tema, lo que sin duda evidencia su importancia desde el prisma del derecho internacional del trabajo.

(10) Cfr. "El riesgo profesional..." ult. loc. cit. p. 61 y ss.; igualmente, "Reflexiones sobre la anunciada ley de seguridad e higiene desde las normas de la OIT. t de la CEE", A.L. nº 1, 1991.

(11) Exposición de Mot. (punto 2).

(12) Exposición de Mot. (punto 1). Entre el elenco de directivas comunitarias, se mencionan expresamente las 89/391, 92/85, 94/33 y 91/383.

(13) CASAS BAAMONDE, M.E. "Valoración general de la Ley de prevención de riesgos laborales", Conferencia inaugural pronunciada en las XIV Jornadas Universitarias de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Málaga, diciembre de 1995, apuntando la correspondencia de 34 preceptos de la LPRL con dicho caudal normativo comunitario.

(14) Exposición de Motivos (punto 4/2).

(15) *Ibidem*.

(16) No es del todo novedoso en nuestro ordenamiento que se resalte la prevención como basamento de la actividad de seguridad laboral. La misma Ordenanza de 1971 apuntaba en su art. 1 su finalidad de "prevenir accidentes y enfermedades profesionales y lograr las mejores condiciones de higiene y bienestar en los centros y puestos de trabajo". Lo que sí es llamativo es la reiterada repetición de dicho objetivo durante todo el contenido de la nueva Ley.

(17) Exposición de Mot. cit. (punto 5).

(18) Exposición de Mot. cit. (punto 4/2).

(19) Cfr. LOY, G. "Linee di tendenza della normativa italiana in materia di tutela della salute", QDLRI n° 14, 1993, p. 16.

(20) Específicamente sobre dichos rasgos, cfr. mi estudio "Principios y caracterización general de la ley de prevención de riesgos laborales", Comunicación presentada a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales, Málaga, diciembre de 1995 (en prensa).

No se limita a establecer un cuadro regulador de las obligaciones y responsabilidades dimanantes de los riesgos profesionales, sino que reposa sobre un objetivo más elevado y complejo, consistente en fomentar una "auténtica cultura preventiva"⁽¹⁵⁾. Bajo la influencia de la normativa comunitaria en este tema, la Ley manifiesta un cambio de filosofía con raigambre aplastante en la medicina, pero no materializado en la práctica, que desplaza el centro de gravedad desde la reparación a la prevención de los riesgos⁽¹⁶⁾. Y para ello, introduce un conjunto de mecanismos destinados a atajar la contingencia antes de su acaecimiento. Estos mecanismos, variados y con una morfología diferente en cada supuesto, no sólo se destinan a fiscalizar la observancia y el cumplimiento de la seguridad laboral sino que se antepone a ella, potenciando en la base los derechos de información y la formación de los trabajadores en el cumplimiento de sus tareas, ya sea en sus propios puestos de trabajo como en aquellos otros que entrañan un especial riesgo para su salud e integridad física.

Para complimentar lo anterior, se establece un elenco de medios para la planificación empresarial de la prevención, desde el diseño del propio proyecto de empresa, la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo o su actualización periódica, hasta la "ordenación en un conjunto coherente y globalizador de las medidas de acción preventiva", amén del control de la efectividad de dichas medidas⁽¹⁷⁾. Sin embargo, dicho propósito trasciende de la mentada dimensión empresarial para proyectarse en otras facetas involucrando a la sociedad misma "mediante la promoción de la mejora de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos"⁽¹⁸⁾. Prevención, por consiguiente, en un sentido amplio como "momento fundamental para la protección"⁽¹⁹⁾, no "ex post" sino "ex ante" a la misma.

3. CARACTERES CONFIGURATIVOS

Analizando el clausulado de la LPRL se observa la plasmación de una serie de rasgos que globalmente caracterizan la filosofía y la configuración técnica de su contenido. Veamos a renglón seguido cada uno de ellos (ocho en mi opinión) deteniéndonos previamente en el concepto empleado por el legislador para denominar dicho texto⁽²⁰⁾.

3.1. Algunas consideraciones previas sobre el concepto legal utilizado

La Ley 31/1995 se autodefine como "Ley de prevención de riesgos laborales". Se trata, sin duda, de un concepto omnicomprensivo utilizado conscientemente por el legislador para resaltar con un claro propósito teleológico la finalidad preventiva de que se impregna la norma. Sin embargo, la noción legal empleada se revela, a mi juicio, como incompleta. Ciertamente es que el legislador pudo haber escogido otros conceptos análogos y sin duda más difundidos y conocidos en el terreno de las relaciones laborales. Tal pudo ser el caso de la tradicional expresión "seguridad e higiene" o la más genérica de "salud laboral". La primera tiene indudablemente una mayor raigambre en nuestro ordenamiento, desde su recepción en la Ley de 24 de Julio de 1.873 sobre accidentes de trabajo hasta su plasmación en el art. 40/2 de la Constitución, por no olvidar la misma ordenanza de 1971. El segundo concepto quizás fuese más amplio a juicio del legislador para denominar unívocamente esta materia, aunque durante la tramitación del proyecto de ley se oteara su elección para denominar el texto definitivo.

Es comprensible la "huida" del casuismo terminológico confluyente en este tema desde el propio "nomen" legal. El alejamiento, por ejemplificar más la cuestión, es palpable respecto del concepto de "higiene" (aunque el propio texto se autotraicione utilizándolo en numerosos pasa-

jes) debido a su significado reductivo, su anacronismo con el momento actual o por las propias connotaciones peyorativas subyacentes tras el mismo. También se explica el apartamiento de la noción de "riesgo", por su parquedad semántica y por girar entonces la regulación sobre una faceta punitivo-reparadora y no preventiva, que en definitiva es lo que se persigue en última instancia. Sin embargo, quizás hubiera sido más acertada la utilización de una denominación más amplia que coonestase la prevención junto a otro bien jurídico protegido. Un primer tándem, como pudiera ser la denominación "Ley de seguridad laboral y de prevención de riesgos profesionales", aun siendo más extenso connota demasiado el "prurito preventivo". De ahí la mayor exactitud de otras expresiones, como la de "Ley de seguridad y salud laboral" (tal como, por otra parte, autodefine el texto a instituciones como el comité paritario del art. 38), o la fórmula "Ley de salud laboral y de prevención de riesgos profesionales", a mi juicio más correcta para calificar globalmente esta materia.

3.2. Carácter mínimo

Según reconoce textualmente la LPRL, las disposiciones de carácter laboral contenidas en dicho texto "tendrán en todo caso el carácter de derecho necesario mínimo indisponible" (art. 2). Se hace esta declaración, no habitual en cuanto a su reconocimiento explícito en un texto legislativo, debido a la vertiente pública de la seguridad y salud laboral y por el valor comunitario del interés protegido⁽²¹⁾. Nos encontramos ante una materia que participa de una doble naturaleza privada y pública⁽²²⁾. Tiene una vertiente privatista por cuanto opera sobre una realidad contractual, concretamente sobre una de las condiciones que integra el contenido material del contrato, por la cual el empresario se convierte en deudor de la seguridad y el trabajador en acreedor de la misma. Sin embargo, el interés y el significado en los bienes protegidos la hace trascender de su sustrato originario para adquirir una relevancia jurídica-pública. Dentro del mandato programático del art. 40/2 CE, recaba para

sí el Estado un espacio de protección propio regulando con carácter general la prevención de los riesgos laborales.

Añade a lo anterior la LPRL que sus disposiciones podrán "ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos" (art. 2 "in fine"). La seguridad y salud laboral se configura pues como una regulación incompleta, no sólo por remitirse dicho texto en numerosos pasajes a un ulterior desarrollo reglamentario⁽²³⁾ sino, en lo que aquí atañe, por entender la prevención como una materia residenciada en normas profesionales. De ahí el exhorto a la negociación colectiva (entiéndase Estatutaria) para que complete el régimen legal, fundamentalmente al hilo de las relaciones de "suplementariedad" y "complementariedad"⁽²⁴⁾, en unos casos mediante reenvíos directos al pacto colectivo o en otros completando las disposiciones normativas⁽²⁵⁾.

3.3. Interdisciplinariedad

La salud laboral y la prevención de riesgos laborales profesionales es una materia de por sí amplia y compleja. En lo que aquí concierne, se barajan datos formales únicamente cuando adquieren cierta relevancia jurídica, recogiendo entonces en una ordenación específica que experimenta un efecto sinérgico desde regulaciones internacionales hasta ámbitos normativos focalizados. El dato técnico precede, por tanto, a la norma, en general pero sobremanera en una materia con diversas aristas y manifestaciones como la que nos ocupa. La prevención es un centro de convergencia de ciencias diversas, como la medicina del trabajo, ingeniería, química, ergonomía o psicología, las cuales se integran en ella una vez demostrada su eficacia para cumplimentar el mandato jurídico, concebido, como hemos visto, con bastante amplitud por mor de los bienes protegidos⁽²⁶⁾.

Pues bien, este carácter interdisciplinar, consustancial "in subjecta materiae", se evidencia asimismo en la configuración normativa y en las directrices de la LPRL. Dentro de una política "coherente, coordinada y eficaz" en

(21) FERNANDEZ MARCOS, L. "Condiciones de trabajo y condiciones de seguridad e higiene en el trabajo. Dos acepciones de un mismo término" op. cit. p. 1.128; asimismo, sobre la naturaleza de esta materia, cfr. con mayor amplitud la obra del mismo autor "La seguridad e higiene en el trabajo como obligación contractual y como deber público", MTSS, Madrid, 1975.

(22) *Ibidem*. En contra, defendiendo la privacidad de esta materia, GONZALEZ ORTEGA, S. ("La seguridad e higiene... cit."), o ALARCON CARACUEL, M.R. ("El impacto de la nueva ley en el contrato de trabajo", Ponencia pronunciada en las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales cit.).

(23) Elevadísima se vislumbra la actividad reglamentaria en esta materia con el nuevo texto. Así acontece de manera general en el art. 6, con un extenso elenco de cuestiones remitidas a una ulterior regulación, y particularmente en determinados aspectos diseminados en el articulado; por ejemplo, por su complejidad y especial trascendencia, la posibilidad de prolongar más allá de la finalización de la relación laboral de la vigilancia periódica del estado de salud del trabajador (art. 22/5), o el procedimiento por el que se construye al empresario a notificar por escrito a la autoridad laboral los daños producidos durante el desarrollo del trabajo (art. 23/3).

(24) Sobre este tema, cfr. GARCIA PERROTE, I. "Ley y autonomía colectiva. Un estudio sobre las relaciones entre la norma estatal y el convenio colectivo", MTSS, Madrid, 1987, págs. 173 y 215 y ss.

(25) Tal es el establecimiento de otros sistemas de designación de los delegados de prevención (art. 35/4, la habilitación a la negociación colectiva o a los acuerdos interprofesionales para que las competencias de los delegados sean ejercidas por órganos específicos convencionales (art. 35/4/2), o la posibilidad de crear un comité intercentros en aquellas

empresas que cuenten con varios centros de trabajo dotados de comité de seguridad y salud (art. 38/3 "in fine").

(26) Cfr. al respecto, FERNANDEZ MARCOS, L. "Condiciones de trabajo..." op. cit. p. 1.125.

(27) Exposición de Mot. (punto 3).

(28) *Ult. loc. cit.*

(29) Dicho llamamiento se reitera en otros pasajes, como p. ej. cuando se establece que las medidas de vigilancia y control de la salud deben llevarse a cabo por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada (art. 22/6), o cuando se establece que la documentación dimanante de la actividad preventiva deberá estar a disposición de las autoridades sanitarias al objeto que éstas puedan cumplir con lo dispuesto en los arts. 10 de la LPRL y 21 de la Ley de Sanidad (art. 23/4). Teniendo en cuenta estas directrices, y añadiendo la habilitación normativa de realizar la vigilancia periódica de la salud de los trabajadores aun si su consentimiento cuando ello pueda constituir un peligro para el mismo o para sus compañeros (art. 22/1/2), casan mal estas previsiones con lo dispuesto en el art. 10/3 de la Ley de Sanidad, el cual establece el "derecho del usuario (entiéndase trabajador bajo vigilancia preventiva) a la confidencialidad de toda la información relacionada con su proceso y su estancia en la institución sanitaria", pese a que la LPRL se cuida muy mucho exhaecrando en el art. 22 una serie de garantías (pfos. 3 y 4) o reiterando la preservación de dichos bienes así como el respeto de la intimidad y dignidad de la persona (pfo. 2).

(30) Exposición de Mot. (punto 37/3).

(31) CASAS BAAMONDE M.E., "Valoración general de la Ley de prevención de riesgos laborales" cit.

(32) "Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores,

este tema⁽²⁷⁾, dicho texto delinea un "ancho horizonte preventivo"⁽²⁸⁾, enortando al llamamiento de otros órganos, instituciones y administraciones para cumplir las previsiones legislativas. Tal es el caso del exhorto realizado genéricamente al conjunto de administraciones públicas para que realicen "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" (art. 7/1). Algo más particular, el mismo exhorto para promover "la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza y de manera especial en la oferta formativa correspondiente al sistema nacional de cualificaciones profesionales", implicando concretamente a los ministerios de educación y ciencia y sanidad y consumo "al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas así como la revisión permanente de dichas enseñanzas con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento" (art. 6/2). Y de manera mucho más específica, el llamamiento que la LPRL realiza al personal y autoridades sanitarias, y por tanto a los profesionales y a las ciencias implicadas en esta materia, para la elaboración de mapas de riesgos profesionales, realización de estudios epidemiológicos, o para la supervisión de la formación recibida y realizada por el personal sanitario en los servicios de prevención autorizados (art. 10)⁽²⁹⁾.

3.4. Vocación de universalidad

La LPRL también se caracteriza por su autorreconocida "**vocación de universalidad**"⁽³⁰⁾. Dicho texto aborda "de manera global y coherente el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste". El "espíritu globalizador" que formalmente impregna tal régimen jurídico conecta asimismo con la extensión subjetiva de los sujetos amparados bajo su cobertura. Bajo un sesgo "laboralizante" y administrativo⁽³¹⁾, sus previsio-

nes no sólo cubren a los trabajadores vinculados por una relación laboral sino que se extienden al personal civil con relaciones administrativas o estatutarias y a los socios trabajadores o de trabajo de cooperativas (art. 4/1), irradiando sus previsiones, a modo de "sinergia inspiradora", a ulteriores regulaciones que adapten sus directrices a determinadas actividades profesionales⁽³²⁾. De modo adverbial, la cobertura se extiende además a los menores de dieciocho años (art. 27), a los trabajadores contratados con relaciones temporales o de duración determinada, así como a los contratados por empresas de trabajo temporal, los cuales "deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que presten sus servicios" art. 28/1)⁽³³⁾.

3.5. Enfoque ergonómico

Otro rasgo caracterizador de la LPRL consiste en el enfoque ergonómico que se extrae de diversos pasajes de su contenido normativo. En realidad, se trata de un carácter consustancial a esta materia. La adecuación al trabajo, y más concretamente su adaptación a las personas que lo realizan, es un medio y un fin en sí mismo para lograr una mayor funcionalidad en la gestión de los recursos humanos y para optimizar su rendimiento⁽³⁴⁾. No podía faltar, pues, este rasgo en el contenido de la Ley debido a la estrecha relación existente entre la seguridad e higiene y las condiciones externas de trabajo. Más aún en un momento, como el actual, caracterizado por una revalorización de los aspectos cualitativos de la prestación laboral. Frente a la fácil esgrimida de "empresarializar" y "objetivar" la gestión de los recursos humanos considerándolos asépticamente como un "quid" subordinado a las transformaciones organizativas, se impone una visión del trabajo no como un factor productivo más sino como bien jurídico objeto de protección. La profesionalidad, en el amplio significado del término, y su adecuación al contexto técnico-organizativo deja de considerarse como una variable secundaria

para conceptualarla como un factor esencial para el desarrollo de las fuerzas productivas⁽³⁵⁾. Obligado es, por tanto, que un texto directamente imbricado con la ordenación del trabajo contuviese previsiones normativas dirigidas a cohesionar las dos facetas, objetiva y subjetiva, de la calificación (condiciones materiales y externas laborales) y de la cualificación profesional (requerimientos profesionales que cada puesto requiere del trabajador).

La recepción de dicha característica se observa cotejando la formulación técnica de la LPRL con pasajes que configuran un doble mandato adecuado, tanto del trabajador al hombre como viceversa, de éste último al propio trabajo.

1) Así, en cuanto al primer sentido apuntado, el enfoque ergonómico se observa en la recepción (algo difusa) de las obligaciones impuestas al empleador a la hora de materializar las medidas preventivas:

a) Se asigna así el deber de llevar a cabo estudios previos sobre el impacto de las medidas preventivas en la ordenación general del trabajo, a planificar la prevención "buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, la organización del trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales" (Art. 15/1/g), o a canalizar dentro de los comités de seguridad y salud temas tan trascendentales como la planificación, organización, nuevas tecnologías, etc... (art. 39/1).

b) Con un mayor grado de concreción, se especifica, como principio de la actividad preventiva pero referido al trabajador singularmente considerado, la adaptación del trabajo a la persona en particular (arts. 15/1/d), tanto en lo que respecta a la concepción de los puestos como en la elección de los equipos y métodos, con miras "a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y a reducir los efectos del mismo en la salud".

2) En cuanto al segundo sentido adecuado, la ley establece unas reglas especiales destinadas a adecuar al trabajador a las exigencias técnico-funcionales del puesto de trabajo.

a) Desde un plano general y formativo, dicha adecuación debe realizarse tanto en el momento genético contractual como posteriormente "cuando se produzcan cambios en las nuevas funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo" (Art. 19/1), y deberá estar centrada específicamente en el puesto de trabajo o función de cada trabajador, adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos, así como repetirse de manera periódica si así fuese necesario (art. 19/1 "in fine").

b) Aparte de ello, la LPRL añade una serie de previsiones destinadas a adecuar al trabajador que tiene mermada su capacidad profesional, y por ende su rendimiento productivo, a un puesto acorde a sus "posibilidades funcionales". Este tipo de movilidad, también denominada como movilidad por razones "sociales", no tenía un encaje normativo expreso en nuestro ordenamiento hasta la Ley 31/1995⁽³⁶⁾. Su anomia era suplida por las normas profesionales, las cuales establecían algunas directrices, siempre indiciarias e insuficientes, de tales supuestos. La LPRL salda así esta situación estableciendo algunas reglas para dos casos de movilidad: por motivo de embarazo y por disminución de la capacidad profesional del trabajador.

- En cuanto al primer supuesto, se declara, como principio de actuación, la necesidad de adecuar a la mujer embarazada a otro puesto cuando las condiciones del suyo puedan influir negativamente en su salud o en la del feto (art. 26/2). Ello tendrá efectos hasta el momento que su estado permita su reincorporación a su anterior "status" profesional (art. 26/2/3), extendiéndose durante el período de lactancia si las condicio-

y de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos". Por vía negativa, la ley no se aplica en actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de la función pública (policía, seguridad...), si bien, en igual sintonía globalizadora, "inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y salud de los trabajadores que presten sus servicios en las indicadas actividades" (art. 4/2). Dicha "sinergia adaptativa" se extiende además a los centros y establecimientos militares y a los establecimientos penitenciarios (art. 3/3). Por contra, se excluye expresamente de su cobertura la relación laboral de carácter especial del servicio de hogar familiar (art. 3/4), con la salvedad de instar al titular a cuidar que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene.

(33) Aun no haciendo falta esta previsión normativa, su inclusión despeja cualquier duda que pudiese existir al respecto. Ello se completa con adverbios que reafirman en dicha declaración reforzando su significado, como es la advertencia de "no justificar en ningún caso una diferencia de trato" ante una relación laboral de las señaladas, la reiteración recurrente de considerar "plenamente aplicable" la ley y sus disposiciones de desarrollo "a las relaciones de trabajo señaladas en los párrafos anteriores", así como el hecho de repetir las obligaciones que comporta la actividad preventiva para con estos tipos contractuales.

(34) Cfr. al respecto, ALCAIDE CASTRO M. "La gestión de los recursos humanos" (ejemplar fotocopiado), así como su estudio "Las nuevas formas de organización del trabajo. Un análisis sobre su viabilidad", Akal, Madrid, 1982. Sobre la recepción expresa de dicho objetivo en la normativa comunitaria, cfr. igualmente el art. 6 de la directiva de 12 de junio de 1989.

(35) Sobre este tema, cfr. mi estudio "El encuadramiento profesional", MTSS, 1995, cap. I, en general, así como las págs., 106 y 107.

(36) Sobre dichos supuestos, cfr. mi estudio "El encuadramiento profesional" cit. pp. 332 y ss.

(37) Aunque este supuesto de movilidad se prevea en contratos convenios colectivos, su régimen no contenía previsiones del tenor garantista introducido en la LPRL.

(38) Específicamente sobre este tema, cfr. las comunicaciones de FERNANDEZ RAMIREZ, M. "La ley de salud laboral como nuevo marco legal del embarazo y la maternidad", y de MOLINA GARCIA M. "La protección de la maternidad en el ley 31/95 de prevención de riesgos laborales", ambas presentadas en las XIV Jornadas Andaluzas cit. (ejemplares fotocopiados).

(39) Respectivamente, MONTUSCHI L. "La sicurezza nei luoghi di lavoro ovvero l'arte del possibile", *Lavoro e Diritto* n° 3, 1995, págs. 413 y 414, y RODRIGUEZ PIÑERO M. "El derecho del trabajo y el medio ambiente" cit.

(40) Sobre la interconexión y significado del mentado principio, cfr. el punto 9 del presente trabajo.

nes de trabajo pudiesen influir negativamente (art. 26/3), y pudiéndose ausentar la trabajadora, con derecho a remuneración, para realizar exámenes prenatales y técnicas de preparación del parto (art. 26/4)³⁷.

El problema reside en identificar cuál es el "puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado". Aun configurando la Ley un derecho adecuado del trabajador, sólo establece la obligación empresarial de determinar la relación de puestos exentos de riesgos a estos efectos previa consulta con los representantes (art. 26/2 "in fine"). Por ello, frente a las más que plausibles previsiones legislativas introducidas en este tema, sigue sin esclarecerse la manera de materializar la adecuación funcional de la trabajadora, lo que sin duda se traslada al plano colectivo fiscalizándose en este terreno la aplicación de dichas medidas o especificando las previsiones de la LPRL mediante una regulación "ad hoc"³⁸.

- En la misma línea se encuadra la denominada "protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos" (art. 25). Como principio general, se declara el deber empresarial de proteger a los trabajadores discapacitados, con un supuesto fáctico formulado en términos bastante amplios por extenderse a aquellos sujetos que por sus propias características personales o por su estado biológico, incluidos los que teniendo mermada y así reconocida su capacidad física, psíquica y sensorial, sean "especialmente sensibles a los riesgos derivados de su trabajo". Por vía negativa, tales trabajadores no podrán emplearse en aquellos puestos que, por su particular estado, puedan ponerse "en situación de peligro" o, en general, cuando se encuentren en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psico-físicas de sus respectivos trabajos (art. 25/2). El problema, en semejanza con lo anterior, reside en la concreción exegética del supuesto fáctico, nada fácil por la "evanescencia" de su contenido, así como en la adecuación funcional llevable a cabo para conseguir el mejor ajuste posible entre las

"posibilidades residuales" del trabajador con respecto al puesto asignado.

3.6. Principio de proporcionalidad

La Ley 31/1995 parece instituir un principio de proporcionalidad existente en la aplicación de las medidas de prevención de riesgos laborales. Teniendo en cuenta que la tutela de la seguridad es "el arte de lo posible", y más concretamente de lo "razonablemente posible"³⁹, debe existir una relación ponderativa y adecuada en las actuaciones ejecutables en esta materia. En este sentido, la proporcionalidad presupone dos vectores: un presupuesto, el "riesgo" que desencadena u origina la actividad de prevención, y una actuación subsiguiente destinada a atajarlo o a atenuar sus efectos. Consecuentemente, dicho principio opera a modo de interrelación activa dirigida al empleador para que ponga en funcionamiento una política "eficaz"⁴⁰ ("versus" "proporcional") en materia de salud laboral.

Tratándose de un criterio gradual y fáctico, la mentada Ley consagra dicho principio de forma muy diversa. En unos casos, se utiliza expresamente exigiendo, por ejemplo, que los reconocimientos médicos causen las menores molestias al trabajador "y serán proporcionales al riesgo" (art. 22/1/3). En otros pasajes se hace alusión al mismo principio pero de forma analógica, requiriendo que en caso de riesgo grave e inminente se adopten las "medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro" (art. 21/1/c) u obligando al empresario tutelar de un centro donde desarrollen su actividad varias empresas a que adopte medios de coordinación "necesarios" y facilite información e instrucciones "adecuadas" de los riesgos existentes (art. 24/1 y 2). Finalmente, hay recepciones implícitas del mentado criterio cuando, por ejemplo, al regularse los dos supuestos de movilidad funcional se exige la adecuación de la mujer embarazada o del trabajador que tiene disminuida su capacidad a un puesto adecuado a sus circunstancias personales y profesionales (arts. 25 y 26).

3.7. Flexibilidad

La seguridad y salud laboral es una materia mutable, variando en el tiempo no sólo el concepto y el contenido básico de dicho derecho sino sobremedida los medios utilizables al hilo de la evolución técnica o de los avances alcanzados en sus diversas manifestaciones. Consciente de ello, y siempre con la finalidad de difundir la "cultura preventiva", la Ley 31/1995 emplea dos medios para lograr la aplicación efectiva de sus disposiciones. Uno de ellos, como veremos detenidamente en el siguiente punto, tiene una vertiente operativa, introduciendo varios mecanismos instrumentales para vehicular la aplicación de sus previsiones. El segundo, en lo que aquí atañe, tiene una **vertiente jurídico-formal**, flexibilizando su contenido material desde el terreno de la técnica legislativa empleada a la hora de jurificar y formalizar sus preceptos y mandatos normativos.

Así, la LPRL se prodiga en el empleo de conceptos abiertos y de fórmulas dispositivas para facilitar la aplicación de las directrices e instituciones contempladas en dicho texto⁽⁴¹⁾. En unos casos, se emplean expresiones intencionalmente permisivas para facilitar al empleador un margen suficiente de maniobrabilidad a la hora de planear y ejecutar la política preventiva⁽⁴²⁾. Otros ejemplos connotan, "per se", un significado "evanescente"⁽⁴³⁾, introduciéndose asimismo nociones incompletas en aspectos procedimentales o en determinadas cuestiones a la espera de su desarrollo o su complementación ulterior, práctica, reglamentaria o a cargo de la negociación colectiva⁽⁴⁴⁾. Como crítica, la utilización de esa pléyade de formulaciones y conceptos indeterminados introduce una gran dosis de ambigüedad en la ordenación de esta materia y, sobre todo, en la aplicación práctica de sus disposiciones⁽⁴⁵⁾.

3.8. Principios de eficacia, coordinación y participación

Complementando lo anterior, la Ley hace gala de una notable **instrumen-**

talidad funcional introduciendo varios mecanismos encargados de ejecutar e impulsar la política preventiva. Teniendo en cuenta el desfase que siempre existirá entre lo posible y lo probable por mor del propio concepto de seguridad, ésta última no puede conceptuarse como un resultado obtenible únicamente por el empleador sino por todos los sujetos implicados en la actividad empresarial. Para alcanzar una "conciencia de seguridad" y lograr una visión integrada de esta materia⁽⁴⁶⁾, dicho texto pretende hacer efectivas sus previsiones mediante la coordinación de la actividad preventiva y la participación de los trabajadores⁽⁴⁷⁾. De esa manera, la proyección, de por sí difusa, de dicha actividad se estructura desde un punto de vista material y se articula sobre una multiplicidad de órganos y sujetos directa o indirectamente encargados de llevarla a la práctica⁽⁴⁸⁾.

- Así, de un lado, la coordinación, amén de implicar a todos los departamentos ministeriales (especialmente la administración sanitaria y la de industria -arts. 19 y 11⁽⁴⁹⁾), se vertebra sobre varios órganos: el instituto nacional de seguridad e higiene en el trabajo, como órgano científico-técnico especializado de la administración general del estado encargado del análisis y estudio de las condiciones de seguridad y salud, promoción y apoyo a la mejora de las mismas, la inspección de trabajo, y la comisión nacional de seguridad y salud en el trabajo, órgano colegiado y asesor encargado de vehicular las políticas de prevención y de canalizar la participación institucional en materia de seguridad y salud de los trabajadores (arts. 8, 9 y 13).

- Igualmente, el capítulo III extrae un contenido amplio de prevención mediante un extenso hilo conductor del derecho básico de los trabajadores a su protección, desde su inicial evaluación planificada, su canalización a modo de "clave de bóveda" del meritado derecho a través del potenciamiento de los derechos de información, tanto individuales como colectivos, la consulta y participación de los trabajadores implicándolos directamente en la política preventiva, la vigilancia

(41) El ejemplo más emblemático reside en la "opción conceptual" realizada por el legislador en el art. 4 a la hora de definir una serie de nociones de uso habitual e indistinto en esta materia ("prevención", "riesgo laboral", "daños derivados del trabajo", "riesgo laboral grave e inminente", "peligro potencial", "equipo de trabajo" y "condiciones de trabajo"), lo cual clarifica, pese a todo, el confusionismo y la prolifera terminológica existente en este tema.

(42) Es el caso de la machacona repetición de términos tales como "medidas necesarias" en materia preventiva, el hecho de que el trabajador posea igualmente la "formación necesaria", "ser suficiente en número", o disponer de "material adecuado" (art. 20/1), o en la superabundancia de locuciones tales como "usar adecuadamente", "utilizar correctamente", o "informar de inmediato" (art. 29/2) cuya formulación adverbial introduce una alta dosis indeterminativa. En esta misma línea se encuentra el derecho potestativamente asignado al empleador de designar uno o varios trabajadores para desarrollar la política preventiva, de constituir un servicio "ad hoc" o de concertar el desarrollo de dicha actividad con una entidad especializada (art. 30/1).

(43) V. gr. el mismo principio de "participación equilibrada" al que por sinonimia con las directivas comunitarias, hace alusión el art. 2.

(44) V. gr. la obligación de consultar a los trabajadores las medidas preventivas "con la debida antelación" (art. 33/1), la configuración de los servicios de prevención a los que alude el art. 31/2 etc...

(45) Resulta ilustrativo el empleo de dichos conceptos cuando se "rozan" los derechos individuales de los trabajadores. P. ej. realizar los reconocimientos aun en contra del consentimiento del trabajador causando "las menores molestias..." y que sean proporcionales al riesgo" (art. 22/1/3).

(46) RODRIGUEZ PIÑERO, M. "El derecho del trabajo y el medio ambiente" *ult. cit.*

(47) "... para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores se articula la ley en base a los principios de eficacia, coordinación y participación, ordenando tanto la actuación de las diversas administraciones públicas con competencias en materia preventiva, como la necesaria participación en dicha actuación de empresarios y trabajadores" (Exposición de Mot. - punto 4/1).

(48) Cfr. BASENGHI "I soggetti dell' obbligo di sicurezza" QDLRI n° 14, 1993, p. 32.

(49) Cfr. *supra*, punto 3/3.

(50) Comparativamente, sobre el contenido del mentado derecho, cfr. BALANDI G.G. "Il contenuto dell' obbligo di sicurezza", QDLRI n° 14, 1993, pp. 79 y ss. Algún autor, como LOY, encuadran el fundamento de la prevención en el deber de protección, lo que legitimaría la inexigibilidad de la prestación si se incumple el meritado deber, en "Linee di tendenza della normativa italiana di tutela della salute" *op. cit.* p. 17.

(51) Algunos convenios colectivos ya preveían esta figura como representantes paralelos a los unitarios. Sobre su configuración institucional y analogía en países cercanos al nuestro, como Italia, cfr. BASENGHI F. "I soggetti dell' obbligo di sicurezza", *op. cit.* p. 31 y ss.

(52) Salvando las funciones recogidas en los apartados f) y g) del art. 36/2 (recabar del empresario la adopción de medidas de carácter preventivo y, sobremanera, proponer el órgano de representación de los trabajadores la adopción del acuerdo de paralización al que alude el art. 21), el rol central ejercido por los delegados consiste en la vigilancia y control de la actividad preventiva.

(53) Al instituirse este "doble canal" representativo en materia preventiva, la Ley introduce una fuerte limi-

periódica del estado de salud, la regulación de medidas excepcionales en caso de emergencia o de riesgo grave o inminente, o por medio de previsiones protectoras hacia determinados colectivos de trabajadores⁽⁵⁰⁾.

- Asimismo, en el capítulo IV se articulan los servicios preventivos mediante instancias intra o extraempresariales (art. 30), regulándose en el capítulo V los derechos de consulta y participación. Estos últimos giran sobre dos estructuras básicas: los denominados "delegados de prevención" y los "comités de seguridad y salud". La primera figura, novedosa en cuanto a su recepción institucional en un texto legislativo pero no desconocida entre nosotros⁽⁵¹⁾, se yuxtapone a los representantes de personal a modo de sujetos cualificados "in subiecta materia", confiriéndoseles un elenco de competencias, de vigilancia, prevención, cooperación y consultas, así como un cuadro de derechos, garantías y obligaciones (arts. 35 a 37)⁽⁵²⁾. Por su parte, el comité de seguridad y salud se configura como un órgano compuesto paritariamente por el empleador y los delegados de prevención en empresas con más de 50 trabajadores. Tal órgano se convierte en el foro de debate y análisis de la materia preventiva, ejerciendo, pues, una labor "catalizadora" de dicha materia, tanto "ex ante", promoviendo iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos laborales, durante, participando en la elaboración y aplicación material de los programas preventivos, y "ex post", convirtiéndose en el centro de información y documentación de la labor desarrollada en materia de prevención (arts. 38 y 39)⁽⁵³⁾.

3.9. Refuerzo de la potestad sancionadora

Finalmente, la Ley 31/1995, supone un refuerzo de la potestad sancionadora de la administración en el control de la seguridad y salud laboral. Su espíritu, como hemos visto, se imbuje de una filosofía preventiva persiguiendo la eliminación y disminución gradual de los ries-

gos laborales. Pero más allá de ello, también contiene una segunda dimensión represiva, reaccionando con posterioridad el ordenamiento jurídico cuando se incumplan las previsiones normativas al actualizarse o materializarse dicho peligro⁽⁵⁴⁾. La particularidad que rodea el bien jurídico protegido, a saber la integridad física y la salud de los trabajadores, indujo al legislador a tipificar una serie de conductas relacionadas con la seguridad e higiene en diversos preceptos de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social⁽⁵⁵⁾. Pues bien, derogando determinados artículos de este último texto, la LPRL refuerza la potestad sancionadora de la administración en esta materia, y ello desde tres ámbitos convergentes:

- En primer lugar, y sobre todo, la Ley incrementa cuantitativa e incluso "cualitativamente", en lo que a la formulación técnica de los preceptos se refiere, la tipología de conductas sancionables en esta materia. Al ampliarse el contenido básico de la seguridad y prevención de riesgos laborales, es lógico que se incrementen correlativamente las conductas sancionables por dicho concepto. En esencia, se mantiene la estructura prototípica de sanciones leves, graves, y muy graves (arts. 47, 48 y 49, respectivamente). No obstante, las innovaciones devienen de la actualización y corrección técnica de algunos párrafos y, sobremanera, del incremento porcentual de conductas sancionables, especialmente las encuadradas en el segundo grupo. Ello obedece a la revalorización, en general, de los derechos de información y a las obligaciones que desde distintos prismas se introducen a este respecto⁽⁵⁶⁾.

- En segundo lugar, la LPRL recurre igualmente la monetización de las sanciones incrementando enormemente su cuantía, las cuales pueden oscilar desde 50.000 pts. hasta la astronómica cifra de 100.000.000 (art. 52).

- Finalmente, un último rasgo que demuestra este refuerzo de la potestad

sancionadora consiste en el redimensionamiento del rol ejercitable por la Inspección de Trabajo en esta materia. Ampliándose el conjunto de conductas sancionables y reformulándose los elementos valorativos a la hora de ponderar el grado de la sanción (art. 49), la Ley delega un gran peso de la labor preventiva en los inspectores. Estos últimos no sólo van a ejecutar las típicas funciones fiscalizadoras, informativas o de asesoramiento (art. 9/1 pfos. a, b, c, d, e); de mayor a menor graduación, pueden ordenar la paralización inmediata de los trabajos cuando advierten la existencia de riesgo grave o inminente para la seguridad y salud de los trabajadores (art. 9/1/f). Se refuerza su "rol preventivo" para que mediante requerimientos al empresario se le construya a subsanar las deficiencias detectadas en esta materia "sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente" (art. 43)⁵⁷. Incluso, se configura una especial tarea "colaborativa" con varios sujetos, con los trabajadores, recurriendo a la inspección si consideran insuficiente las medidas empresariales adoptadas o acompañándoles en sus visitas, con los delegados de prevención, informándoles del resultado de sus comprobaciones, y con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, en la medida que éstas últimas deben ser consultadas antes de la elaboración de los planes de actuación de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales (art. 40).

4. CONTENIDO SUSTANTIVO DE LA LPRL

Analizadas en las páginas anteriores, las directrices y los principios configurativos de la Ley 31/1995, su contenido sustantivo gira básicamente sobre cuatro grandes hilos conductores: la conceptualización y delimitación del derecho de prevención, sus servicios vertebradores, las fórmulas de participación y consulta de los trabajadores, y finalmente el régimen de responsabilidades y sanciones. Veamos cada uno de estos cuatro puntos.

4.1. El derecho de prevención

Resalta, en primer lugar, como rasgo sobresaliente de la Ley, su esfuerzo por delimitar conceptual y caracteriológicamente el derecho de prevención de riesgos laborales. Según indica expresamente, aquella "desborda el mero cumplimiento formal de un conjunto predeterminado más o menos amplio de derechos y obligaciones empresariales"⁵⁸. Teniendo una finalidad y una filosofía preventiva, y no tanto represiva, no persigue "la simple corrección a posteriori de situaciones de riesgo ya manifestadas"⁵⁹. De ahí que el texto configure un contenido amplio e incluso ambicioso del precitado derecho.

Haciendo uso de una declaración de principios, se reconoce el derecho de los trabajadores "a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo" (art. 14/1). Como contrapunto, ello se acompaña asimismo de un correlativo deber, tanto empresarial como de las administraciones públicas, de proteger a los trabajadores frente a los riesgos laborales (art. 14/1/2 y 3)⁶⁰. A raíz de aquí, la Ley 31/1995 procede a desarrollar cada una de las manifestaciones de la prevención de riesgos laborales.

De un lado, se establecen una serie de principios informadores: evitación de los riesgos, evaluación, combatirlos en su origen, adaptar el trabajo a la persona en particular, considerar la evaluación técnica, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, y, de forma general, planificar la prevención "buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones externas, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales (art. 15). De la formulación legislativa, se extrae, pues, como rasgos generales, el hecho de tratarse de un derecho integral, por tener un contenido extenso desde un punto de vista material, ergonómico, atemperándose al hilo de las transformaciones técnicas y organizativas, y dinámico, por no circunscribirse a la adopción inicial de cuantas medidas se precisen para cu-

tación a los poderes empresariales. La misma existencia de los comités o de cualquier órgano paritario creado específicamente para desarrollar una política de prevención supone en sí un "poder directivo paccionado", en la medida que facultades genéricamente conferidas por el ordenamiento al empleador van a ser transferidas, esto es controladas y vigiladas, por sujetos ajenos al mismo. Sobre estas cuestiones, cfr. mi estudio "Las comisiones paritarias", Ed. Civitas, 1996, p. 26.

(54) En general, cfr. DEL REY GUANTER, S. "Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal", MTSS., Madrid, 1990 pp. 29 y ss.

(55) Sobre la LISOS en líneas generales, y particularmente sobre la anterior regulación de las infracciones en materia de seguridad e higiene en el trabajo, cfr. GARCIA BLASCO, J. "Infracciones y sanciones en materia laboral. Un comentario a la Ley 8/1988, de 7 de abril, Ed. Civitas, Madrid, pp. 117 y ss. Comparativamente, cfr. MARINO V., "L'aparato sancionatorio", QDLRI, n° 14, 1993, pp. 93 y ss.

(56) Para una esquematización de tales conductas, cfr. *infra* punto 4.4.3.

(57) Un profundo estudio sobre los problemas que suscita la nueva redacción del art. 43 en DE SANTOS SANCHEZ V. y GONZALEZ FERNANDEZ FJ. "La estructuración de los instrumentos de la inspección de trabajo en la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales", Comunicación presentada a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas cit. (ejemplar mecanografiado).

(58) Exposición de Mot. (punto 5/1).

(59) *Ibidem*.

(60) En clave reiterativa, se incide en esta obligación afirmándose en el art. 14/3 que el empresario "deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre preven-

ción de riesgos laborales", añadiéndose además que el coste de dichas medidas "no deberá recaer en modo alguno sobre los trabajadores" (art. 14/5).

(61) "El empresario desarrollará una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes y dispondrá de todo lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas... a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidían en la realización del trabajo" art. 14/2/2).

(62) Se añade además que cuando la utilización de un equipo de trabajo presente un riesgo específico para la seguridad el empresario deberá adoptar medidas dirigidas a que el empleo del equipo se reserve a los trabajadores encargados de su utilización, y a que los trabajos de reparación, transformación, mantenimiento o conservación se ejecuten por los trabajadores capacitados específicamente para ello (art. 17/1/2).

brir la seguridad, completándose y extendiéndose con una serie de obligaciones adyacentes destinadas a la evaluación de los niveles de protección y al perfeccionamiento de tales medidas⁽⁶¹⁾.

- Particularizando lo anterior, se apuntan ocho aspectos que componen el contenido básico de la actividad preventiva:

1) El primero de ellos consiste en la "evaluación de los riesgos" (art. 16/1). La acción preventiva pasa inexorablemente por una planificación global de esta materia, extraíble, como es lógico, mediante el análisis inicial de las circunstancias que pueden afectar a la seguridad y salud de los trabajadores. Tal análisis se concibe gradualmente, esto es, mediante una evaluación previa, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad en general, otro análisis más específico hacia los trabajadores expuestos a riesgos especiales, y otro, más concreto aún, con motivo de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo (art. 16/1). La evaluación se conceptúa además como una labor conexas, por deberse considerar otras actuaciones desarrollables a tenor de la normativa sobre protección de riesgos específicos, constante, actualizable cuando cambien las condiciones de trabajo y modificándose cuando se demuestre su inadecuación con los fines de protección requeridos, e indagadora, con controles periódicos para detectar las situaciones potencialmente peligrosas y con la realización de investigaciones para detectar las causas que ~~afectan~~ producen un daño para la salud de los trabajadores (art. 16/2 y 3).

2) Con un contenido material más específico, la LPRL, regula las condiciones que deben reunir los **equipos de trabajo y medios de protección**. Se construye al empleador a que adopte las medidas necesarias para que los equipos sean adecuados a las tareas que se desempeñen, de tal manera que se garantice la seguridad y la salud de los trabajadores al utilizarlos (art. 17/1)⁽⁶²⁾. Asimismo, el empleador debe proporcionar individualiza-

damente equipos de protección adecuados para el correcto desempeño de las funciones, velando por el uso efectivo de los mismos cuando así lo requiera la naturaleza de los trabajos (art. 17/2).

3) Para cumplimentar las directrices legales, el empresario debe adoptar una serie de **medidas informativas**. La Ley, como vimos, canaliza gran parte de la actividad preventiva potenciando precisamente los derechos de información de los trabajadores. Así, de un lado, el empleador debe ponerles al corriente sobre los riesgos y sobre las medidas destinadas a evitarlos, especialmente cuando éstas últimas sean de emergencia (art. 18/1). Tal información se facilitará colectivamente a los representantes de los trabajadores, e individualmente cuando el puesto o cometido profesional conlleve una especial peligrosidad (art. 18/1/2). Igualmente, el empleador deberá consultar a los trabajadores impulsando su participación en las cuestiones relativas a la seguridad y salud laboral. Para ello, podrán formular propuestas al empresario y a los órganos de participación instituidos al efecto (Delegados de prevención/comité de seguridad y salud) (art. 18/2).

4) Un cuarto aspecto de la actividad preventiva reside en la **formación** conferible a los trabajadores en esta materia. Como deber general, el empresario debe garantizar que cada trabajador reciba una formación caracterizada, desde su conceptualización legal, por cuatro rasgos: formación individualizada ("que cada trabajador..."), amplia ("teórica y práctica, suficiente y adecuada"), inicial ("tanto en el momento de la contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta..."), y continua ("...como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo" (debiéndose adaptar) a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos y repetirse periódicamente si fuera necesaria") (art. 19/1). Aquélla se impartirá dentro de la jornada laboral, siempre que sea posible, o en su defecto en otras horas con su descuento correspondiente,

pudiendo ejecutarla la propia empresa con medios propios o concertarla con servicios ajenos, sin que en ningún caso su coste pueda repercutirse sobre los trabajadores (art. 19/2).

5) La Ley dedica una atención especial a las **medidas de emergencia realizables ante situaciones de riesgo grave e inminente**. Por las primeras se entiende la realización de actuaciones en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores. Para ello, se designará un personal específico, cuyo número no se concreta legalmente, con formación necesaria para poner en práctica dichas medidas y para comprobar periódicamente su correcto funcionamiento (Art. 20/1). Como subespecie directa de la anterior, cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente, el empleador deberá, primero, informar lo antes posible a todos los afectados la existencia de dicho peligro y las medidas adoptadas; segundo, decidir y dar las instrucciones precisas para que los propios trabajadores puedan interrumpir su actividad abandonando incluso el lugar de trabajo si así fuera preciso⁽⁶³⁾; y además, disponer lo necesario para que el trabajador que no pueda entablar relaciones directas con el superior jerárquico esté él mismo en condiciones de adoptar las medidas convenientes para evitar las consecuencias del peligro⁽⁶⁴⁾ (Art. 21/1). Asimismo, en caso que el empresario no adopte o no permita la ejecución de dichas medidas excepcionales, serán los representantes quienes mayoritariamente acuerden la paralización de la actividad, lo cual se comunicará de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, quien en veinticuatro horas anulará o ratificará la paralización decretada (art. 21/3).

6) Otra manifestación del deber de protección consiste en el establecimiento de una serie de derechos y obligaciones impuestos al empleador para **vigilar la salud de los trabajadores**. La Ley decreta, al amparo de un principio general, el deber empresarial de garantizar la vigilancia periódica del estado de

salud (art. 22/1). Sin embargo, introduce provisiones destinadas a canalizar dicha previsión normativa con algunos tintes de ilegalidad. Aunque se establece que la vigilancia sólo se llevará a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento, aquélla podrá imponerse para verificar si su estado de salud constituye un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa (art. 22/1/2). Aunque la LPRL se cuida muy mucho de este mandato coactivo rodeándolo de una serie de garantías⁽⁶⁵⁾, sin embargo resulta difícil materializar tales provisiones sin atentar con la confidencialidad que, como derecho, se protege en el art. 10 de la Ley de Sanidad.

7) Otra de las obligaciones impuestas al empleador gira en torno al deber de **documentación**. Aquél deberá elaborar, conservar y poner a disposición tanto de la autoridad laboral, remitiéndosela incluso cuando cese la actividad y notificándosele por escrito los daños infligidos a los trabajadores a su servicio, como de las autoridades sanitarias documentos relativos a los aspectos anteriormente analizados, esto es, evaluación de riesgos y planificación de la acción preventiva, medidas de protección ejecutadas, resultado de los controles periódicos de las condiciones laborales y del estado de salud de los trabajadores, y relación de accidentes y enfermedades que hayan causado una incapacidad superior a un día laboral (art. 23).

8) Como contrapunto a los deberes anteriores, la LPRL impone igualmente un conjunto de obligaciones a los trabajadores en esta materia. Mediante una declaración general, se establece la obligación de que cada trabajador vele tanto por su propia seguridad y salud como por la de otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional por sus acciones u omisiones. De forma más particularizada, deberán usar adecuadamente los utensilios de trabajo, los medios y equipos de protección, los dispositivos de seguridad, informar inmediatamente de las situaciones peligrosas, cumplimentar las obligaciones establecidas al respec-

(63) Es altamente reveladora esta nueva previsión normativa, hasta el punto de no poderse exigir a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el peligro (art. 21/ b "in fine").

(64) Aunque la evanescencia de la ley en este pasaje es más que evidente (el empresario dispone "lo necesario" para contactar con el superior y, viceversa, el trabajador adopta las medidas "necesarias" en este tema), sin duda está haciendo referencia a la realización de medios formativos.

(65) P. ej. realizar los reconocimientos causando las menores molestias siendo proporcionales al riesgo (art. 22/2/3); realizar las medidas respetando siempre el derecho a la intimidad, la dignidad de la persona y la confidencialidad de la información (pfo. 2); limitar el acceso a la información médica al personal sanitario (pfo. 3/4); o comunicar los resultados al propio afectado (pfo. 3).

(66) Dos, si tiene entre 50 y 100; tres, si entre 101 a 500; cuatro, entre 501 a 1.000; cinco de 1.001 a 2.000; seis, de 2.001 a 3.000; siete, de 3.001 a 4.000 en adelante (art. 35/2). Asimismo, en las empresas de hasta treinta trabajadores el D.P. lo será el delegado de personal, y en aquellas que tengan entre treinta y uno a cuarenta y nueve habrá un D.P. que será elegido por y entre los delegados de personal (art. 35/2/2).

(67) Los trabajadores vinculados por contratos de duración determinada superior a un año se computarán como fijos de plantilla, y los contratados por término de hasta un año se computarán según el número de días trabajados en el período de un año anterior a la designación, computándose como un trabajador más por cada doscientos días trabajados o fracción correspondiente (art. 35/3).

to por la autoridad competente y, en general, cooperar con el empleador en la ordenación de las medidas de seguridad (art. 29/2). En caso de incumplirse este elenco de obligaciones, ello se considerará como un incumplimiento o como falta a tenor de lo previsto en el Estatuto de los Trabajadores (art. 29/3).

4.2. Los servicios de prevención

Para cumplimentar las previsiones contenidas en la Ley 31/1995, el empresario tiene la posibilidad de constituir un servicio de prevención con uno o varios trabajadores encargados de dicha actividad, asumir personalmente las funciones preventivas si ocupa a menos de seis personas, o bien concertar dicho servicio con una entidad especializada (v. gr. mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales ex-art. 32), en cuyo caso someterá su actividad al control de una auditoría o evaluación externa en los términos que se establezcan reglamentariamente (art. 30/1, 5 y 6). Por dicho servicio, que tendrá carácter interdisciplinario (art. 31/4), se entiende el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y salud laboral, asesorando y asistiendo para ello al empleador, a los trabajadores, a sus representantes y a los órganos representativos especializados (art. 31/2). Asimismo, para facilitar la actuación del servicio se establecen una serie de prescripciones legales: los trabajadores designados, suficientes en número, deben estar capacitados para ello; accederán a la información y documentación existente en materia preventiva, guardando el correspondiente sigilo, disponiendo de medios precisos atendiendo a la dimensión de la empresa; y gozarán de las mismas garantías que los representantes, si bien referidas a la prioridad de permanencia, expediente contradictorio y garantía general de no ser despedidos ni sancionados por el ejercicio de sus labores representativas (art. 30/2, 3 y 4).

4.3. Consulta y participación de los trabajadores

Junto a los derechos de información, la LPRL instituye un segundo eje de abscisas de la actividad preventiva, como son los derechos de consulta y participación de los trabajadores. Por un lado, se consagra un deber general empresarial de consultarles, con la debida antelación, sobre la adopción de decisiones relativas a la planificación y organización del trabajo en la empresa e introducción de nuevas tecnologías, la organización y desarrollo de las actividades de protección de la salud y prevención de riesgos profesionales, la designación de las personas encargadas de las medidas de emergencia, los procedimientos instituíbles para difundir la información y documentación, el proyecto y la organización de la formación en materia preventiva y, como "cajón de sastre", cualquier acción que pueda tener efectos sustanciales en salud de los trabajadores (art. 33). En posición paralela a lo anterior, la LPRL reconoce igualmente el derecho de los trabajadores a participar en las cuestiones relacionadas con la seguridad y salud laboral (art. 34/1). Para ello, se instituye un "doble canal preventivo" encargado específicamente de defender los intereses de los trabajadores en este tema: los denominados "delegados de prevención" y los "comités de seguridad y salud".

4.3.1. Los Delegados de Prevención

Los "delegados de prevención" (DP), esto es, personas con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo, se designan por y entre los representantes del personal atendiendo a una escala ponderada según cual sea la dimensión de la empresa⁽⁶⁸⁾, y en base a unos criterios correctores⁽⁶⁹⁾. Estas cifras tienen la condición de mínimos de derecho necesario, por lo que no pueden ser minoradas aunque si mejoradas si así se establece en convenio colectivo, sin perjuicio además de la posibilidad de instituir otros sistemas de designación de los D.P. diferentes al previsto en la propia Ley⁽⁶⁸⁾.

Para el ejercicio de sus funciones, se asigna a los Delegados una serie de competencias. Por un lado, y como facultades generales, dichos sujetos ejercen una labor genérica de vigilancia y control, colaboran con la dirección de la empresa para mejorar la acción preventiva, promueven y fomentan la cooperación de los trabajadores en este sentido, debiendo además ser oídos previamente por el empleador sobre las consultas que éste último entable de forma particular con los trabajadores (art. 36/1). Junto a ello, se establecen una serie de facultades más específicas: acompañarán a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo, tendrán acceso a la información y documentación existente en esta materia, serán informados por el empleador sobre los daños producidos en la salud de los trabajadores así como por las personas y órganos encargados de la actividad preventiva, y realizarán visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo; como facultades más incisivas, recabarán del empresario la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección, y propondrán al órgano de representación de los trabajadores el acuerdo de paralización de actividades en caso de peligro grave e inminente (art. 36/2).

Como garantías, la ley extiende las prerrogativas del art. 68 ET, a la figura de los delegados. Pero de entre ellas, dedica un apartado especial a la institución del crédito horario. El tiempo utilizado para el desempeño de las funciones preventivas se considera como de ejercicio de funciones de representación, conceptuándose, no obstante, como tiempo de trabajo efectivo sin imputación al mentado crédito el realizado para asistir a las reuniones del comité de seguridad y salud, a cualesquiera otras reuniones convocadas por el empresario en materia preventiva, así como el destinado a las visitas previstas en el art. 36/2/a y c⁽⁶⁸⁾. Asimismo, el empresario debe proporcionar a los delegados los medios y la formación precisa para el ejercicio de sus funciones, ya sea con medios pro-

prios o mediante concierto con organismos especializados, considerándose el tiempo dedicado a la formación como de trabajo a todos los efectos sin que su coste pueda recaer sobre los D.P. (art. 37/2). Por el lado opuesto, los delegados deberán mantener sigilo profesional respecto de las informaciones que tengan acceso al desarrollar su actividad preventiva en la empresa (art. 36/3 y 4).

4.3.2. El Comité de Seguridad y Salud

En un segundo nivel, el comité de seguridad y salud (CSS) se conceptúa como un "órgano paritario y colegiado de participación destinado a la consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos laborales" (art. 38/1). La Ley conforma el régimen jurídico de este instituto mediante cuatro puntos: constitución, composición, funcionamiento y competencias:

- El CSS, se constituye en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores, pudiendo acordarse la creación de un comité intercentros de prevención cuando cuenten con varios centros dotados de un CSS (art. 38%2 y 3,2).

- Su composición, como vimos, es paritaria y mixta a un mismo tiempo. De un lado, se forma con los DP, y por el empresario y/o sus representantes, en número igual al de delegados (art. 38/2). No obstante, en las reuniones de dicho órgano participarán⁽⁶⁹⁾, con voz pero sin voto, los delegados sindicales y los responsables técnicos de la prevención; potestativamente, podrán participar los trabajadores de la empresa que cuenten con una especial cualificación o información respecto de las cuestiones que se debatan en su seno (art. 38/2/3).

- En cuanto al funcionamiento, el CSS, se reúne trimestralmente, como regla general, y siempre que lo solicita algunas de las representaciones en el mismo, dejando a salvo, no obstante, lo que dicho órgano pueda decidir respecto de

(68) La negociación desempeñará aquí una imponente labor completiva y creadora. Sólo se establece, como previsión advertativa, la necesidad de garantizar que la facultad de designación corresponde a los representantes de personal o a los propios trabajadores (art. 35/4).

(69) Salvando estos ejemplos, se deduciría que las horas destinadas a estos efectos no se adicionan cumulativamente a las que disfrutaban originariamente los delegados como condición de representantes.

(70) El tenor imperativo como se pronuncia el legislador en este pasaje es harto elocuente.

(71) La LPRL convierte al CSS en el centro de convergencia de la actuación preventiva, operando a modo de filtro, por pasiva y por activa, de dicha actividad, desde su consideración como centro receptor de documentación e informaciones, su rol central como mesa de debate de esta materia, hasta la posibilidad de poner en marcha iniciativas de prevención. Por ello, su institucionalización puede considerarse como un "poder directivo paccionado", en la medida que la Ley instituye una serie de limitaciones a las facultades organizativas genéricamente conferidas al empleador (v. gr. debatir los proyectos en materia de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías ex-art. 39/1 b). Sobre este tema, me remito a mi estudio, "Las comisiones paritarias", Edit. Civitas, Madrid, 1996, p. 26.

(72) Citando expresamente la responsabilidad solidaria en las relaciones triangulares y la compatibilidad del procedimiento sancionador con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados con el recargo de prestaciones económicas del sistema de la seguridad social (art. 42/1, 2 y 3).

(73) Sobre dicho tema, cfr. más ampliamente DEL REY GUANTER, S. "Potestad sancionadora de la administración y jurisdicción penal en el orden social" cit.

(74) Cfr. al respecto *supra*, punto 3/9.

(75) Específicamente, sobre el rol de la inspección tras la LPRL, y concretamente sobre su actuación a tenor del art. 43, cfr. DE SANTOS SANCHEZ, V. y GONZALEZ FERNANDEZ F.J., "La estructuración de los instrumentos de la inspección en la prevención de los riesgos laborales" cit.

sus propias reglas de funcionamiento (v. gr. establecer un reglamento interno operativo) (art. 38/3/1).

- Finalmente, la LPRL convierte al CSS en el foro de debate y discusión de la materia preventiva. Como competencias, se le asigna dos generales: participación en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos, así como la promoción de iniciativas para vehicular la política preventiva, y otras varias conectadas con los derechos de información: conocer directamente la situación relativa a la prevención de riesgos, conocer cuantos documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo sean precisos para el ejercicio de sus funciones, conocer y analizar los daños producidos en la salud e integridad física de los trabajadores, y conocer e informar la memoria y la programación anual de los servicios de prevención (art. 39/1 y 2)⁽⁷¹⁾.

4.4. Régimen de responsabilidades y sanciones

El último capítulo de la LPRL, regula lo concerniente al régimen de responsabilidades y sanciones ante los incumplimientos de las obligaciones contenidas en dicho texto. Primeramente, se establecen unas directrices generales en esta materia, declarando la coexistencia de diversos tipos de responsabilidad (administrativas, civiles y penales⁽⁷²⁾) y reiterando la aplicación de principios clásicos del derecho sancionador (v. gr. "non bis in idem" ex-art. 4⁽⁷³⁾). A renglón seguido, el régimen jurídico de este aspecto se vertebrará sobre tres hilos conductores: el papel de la inspección de trabajo, el cuadro de infracciones y las sanciones correspondientes.

4.4.1. La actuación de la Inspección de Trabajo

Uno de las líneas configurativas de esta materia reside en el redimensionamiento del papel ejecutable por la inspección de trabajo en la fiscalización y

vigilancia de la seguridad y salud laboral⁽⁷⁴⁾. Se delinea así dos tipos de actuaciones básicas.

- De un lado, cuando se compruebe la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos el inspector requerirá por escrito al empleador, comunicándolo igualmente a los delegados de prevención, para que subsane las deficiencias observadas señalando las anomalías así como un plazo para su remoción, todo ello, además, sin perjuicio de proponer la sanción correspondiente si así lo estimara oportuno. En caso de incumplirse el requerimiento formulado, el inspector levantará entonces el correspondiente acta de infracción por tales hechos (art. 43)⁽⁷⁵⁾.

- Aparte lo anterior, cuando se compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos acarree un riesgo grave e inminente para la salud de los trabajadores, el inspector podrá ordenar la **paralización** inmediata de los trabajos. Para ello, se instituye un procedimiento algo complejo articulado en las siguientes fases: primero, el inspector instará una doble comunicación, tanto a la autoridad laboral como a la empresa responsable para que ésta, a su vez, lo ponga en conocimiento de los representantes de los trabajadores, amén de demostrar aquélla al inspector la cumplimentación efectiva de dicho trámite. Sin perjuicio del cumplimiento inmediato de la decisión, la empresa podrá impugnarla ante la autoridad laboral en un plazo de tres días hábiles, quien resolverá dicho acto en un plazo máximo de veinticuatro horas. Como nota singular, podrá levantarse la paralización de los trabajos por la inspección que la decretó e incluso hacerlo "motu proprio" el mismo empresario tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron (art. 44).

4.4.2. Cuadro de Infracciones

La LPRL, regula con bastante extensión y detalle el régimen de las infracciones administrativas. Utilizando

una conceptualización clásica y general "in subiecta materiae", se entienden por tales "las acciones y 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 sujetas a responsabilidades conforme a la presente ley" (art. 46/1). Tales infracciones, lógicamente, se sujetan al principio de legalidad y tipicidad, debiendo instruirse a propuesta de la inspección de trabajo mediante el oportuno expediente sancionador de conformidad con el procedimiento administrativo especial establecido en la LISOS.

Derogando determinados artículos de la Ley 8/1988 de 7 de abril, y siguiendo la estructura prototípica entre **infracciones leves, graves y muy graves**, la LPRL introduce nuevos hechos sancionables amén de transcribir y actualizar algunas de las conductas contenidas en la LISOS⁽⁷⁶⁾.

- Como infracciones leves, se consideran la falta de limpieza del centro de trabajo, no dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad competente, no comunicar a la autoridad laboral la apertura del centro o la reanudación o continuación de los trabajos tras efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, los incumplimientos de la normativa de prevención si carecen de trascendencia, así como cualquier otra conducta que afecte a obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa de prevención (art. 46).

- Dentro de las infracciones graves se incluyen el incumplimiento de las evaluaciones de riesgos y controles periódicos, no realizar los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia, no dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales, no registrar y archivar los datos obtenidos de las evaluaciones, no comunicar a la autoridad laboral la apertura del centro o la reanudación tras efectuar alteraciones de importancia cuando se trate de industrias peligrosas, in-

salubres o nocivas, incumplir la elaboración del plan específico de seguridad e higiene, adscribir a los trabajadores a puestos cuyas condiciones son incompatibles con sus características personales, incumplir las obligaciones formativas e informativas a los trabajadores sobre los riesgos del puesto, superar los límites de exposición a agentes nocivos, no adoptar las medidas de emergencia, incumplir los derechos de información, consulta y participación, no proporcionar la formación o los medios a las personas encargadas de las actividades de prevención y a los delegados de prevención, no coordinar a las empresas cuando confluyen sus actividades en un mismo centro de trabajo, no organizar los servicios de prevención ni facilitarles el acceso a la información y documentación, o no someter el sistema preventivo a una auditoría o evaluación externa cuando no se concierta el servicio con una entidad especializada (art. 47).

- Finalmente, entre las infracciones muy graves se incluyen la inobservancia de las normas preventivas de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia así como de los menores, no paralizar ni suspender de forma inmediata los trabajos a requerimiento de la inspección o reanudarlos sin subsanar las causas motivadoras, adscribir los trabajadores a puesto con condiciones incompatibles con sus características personales, incumplir los deberes de confidencialidad en el uso de datos relativos a la vigilancia de la salud, superar los límites de exposición de los agentes nocivos cuando se trate de riesgos graves e inminentes, las acciones u omisiones que impidan la paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente, así como no adoptar cualquier otra medida preventiva que derive un riesgo grave para la seguridad y salud de los trabajadores (art. 48).

4.4.3. Sanciones

Frente a los hechos enumerados anteriormente, las sanciones ejecutables al respecto podrán imponerse en los grados mínimo medio y máximo atendiendo

(76) Sobre el refuerzo de la potestad sancionadora, como característica general de la ley, cfr. supra. punto 3/9.

(77) P. ej. la peligrosidad de las actividades, el carácter permanente o transitorio de los riesgos, la gravedad de los daños, el número de trabajadores afectados, las medidas de protección individual o colectiva adoptadas y las instrucciones impartidas, el incumplimiento de advertencias o requerimientos de la inspección, la inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, y, en general, la conducta seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas preventivas (art. 49/1/2).

(78) Si son infracciones leves, hasta 50.000 pts. en su grado mínimo, de 50.001 y 100.000 en su grado medio, y de 100.001 a 250.000 en el grado máximo; si son graves, de 250.001 a 1.000.000 en su grado mínimo, de 1.000.001 a 2.500.000 en el medio, y de 2.500.001 a 5.000.000 en el máximo; y si son muy graves, de 5.000.001 a 20.000.000 en el grado mínimo, de 20.000.001 a 50.000.000 en el medio, y de 50.000.001 a la redundante cifra de 100.000.000 en el grado máximo.

(79) RODRIGUEZ PIÑERO, M. "El derecho del trabajo y el medio ambiente" cit.

a una serie de criterios valorativos⁽⁷⁷⁾, que deberán constatar en el acta correspondiente, y en base a unas cuantías explicitadas en la propia Ley⁽⁷⁸⁾ (art. 49/3 y 4).

5. CONCLUSIONES

La principal conclusión que puede extraerse de todo lo expuesto no puede ser otra: **valoración positiva** (bastante positiva podría decirse) que, en líneas generales, supone la promulgación de esta nueva Ley de prevención de riesgos. Además de su pseudo-legitimidad consensuada entre los agentes sociales, se trata de un texto que colma una de las carencias sentidísimas de nuestro ordenamiento, cubriendo un hueco normativo con una impronta específica en las relaciones laborales, como es la seguridad y salud en el trabajo.

Técnicamente, el juicio es correcto. Es una Ley amplia, en cuanto a su contenido material, sistemática, y que confiere un tratamiento actualizado a una materia que requería de una actuación inmediata, uniformándose así en un único texto una regulación que podríamos tildar como de **confusa, profusa y difusa**. Su espíritu "universalista" refuerza aún más su virtualidad implicando a muchos sujetos y a todas las administraciones públicas en la materialización de sus previsiones normativas. Lógicamente, también es una Ley que, como adelantábamos al comienzo de este trabajo, se imbuye de un sesgo flexible sin olvidar su carácter incompleto, residiendo precisamente aquí las principales objeciones argüibles al respecto. Muchos conceptos e instituciones se formulan en términos bastante amplios e incluso imprecisos en algunas ocasiones. También numerosos mandatos y preceptos están en el aire por necesitar de su correspondiente desarrollo reglamentario y

complementación convencional. Una de las claves reside precisamente en la confianza depositada en la negociación colectiva, la cual ostenta desde aquí un papel crucial en la edificación del armazón normativo diseñado en dicho texto.

Sin embargo, estas deficiencias, por lo demás perfectamente lógicas, no deben eclipsar los logros y todos los aspectos positivos alcanzados en la regulación de una materia delicada y compleja. A mi juicio, la LPRL, es algo más que un apéndice normativo de la reforma del mercado de trabajo materializada durante los dos últimos años en nuestro ordenamiento. Su contenido diseña un cambio de filosofía en las relaciones laborales. **El trabajador, de ser objeto de la protección, se convierte en sujeto de la misma**, tanto por pasiva, incrementándose los límites a los poderes empresariales con un amplio elenco de obligaciones en materia preventiva, como, sobre todo, por activa, participando individual y colectivamente en la planificación, control y seguimiento de la política de prevención. Deja de considerarse la salud exclusivamente como una obligación más de las que forman el sinalagma contractual. La acción punitiva o represiva pasa a un segundo plano para reforzarse la vertiente preventiva. La salud, esto es, y la salud laboral, se unen indisolublemente como un mismo bien jurídico protegido, no conceptuándose la segunda como un acontecimiento extraño, externo y patológico ni como un dato punitivo, economicista o indemnizatorio, sino como un hecho consustancial e implícito de las relaciones laborales. En resumen, la Ley 30/1995 "oxigena un ancho horizonte preventivo" anudado en una paradigmática "conciencia de seguridad"⁽⁷⁹⁾ cuyos pilares deberán cimentarse lentamente por los agentes sociales y por todos los sujetos implicados.