



## FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS JURÍDICAS

### TESIS DOCTORAL

**“DESDE LA HISTORIA HACIA EL FUTURO: BUENAS PRÁCTICAS PARA CONSOLIDAR LA CULTURA DE LA PREVENCIÓN DE RIESGOS DEL TRABAJO, A PARTIR DEL ESTUDIO COMPARADO DEL ROL DE LOS AGENTES SOCIALES EN ARGENTINA Y ESPAÑA”**

**Tesis realizada por D. Ricardo Enrique Medina Mailho para la obtención del grado de Doctor, bajo la dirección del Profesor Dr. José Ignacio Ruiz Rodríguez y la codirección del Profesor Dr. Juan Antonio Bueno Delgado.**

Año 2014



## ÍNDICE

<b>ABREVIATURAS.....</b>	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....</b>	<b>19</b>
<b>CAPÍTULO I. ENTORNO SOCIO-POLÍTICO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, EN ARGENTINA Y ESPAÑA</b>	
<b>1. La organización política</b>	
1. 1. <i>Datos de Argentina.....</i>	<i>29</i>
1.2. <i>Datos de España.....</i>	<i>32</i>
<b>2. La economía</b>	
2. 1. <i>Datos de Argentina.....</i>	<i>38</i>
2.2. <i>Datos de España.....</i>	<i>42</i>
<b>3. La educación</b>	
3. 1. <i>Datos de Argentina.....</i>	<i>45</i>
3.2. <i>Datos de España.....</i>	<i>47</i>
<b>4. El mercado de trabajo</b>	
4. 1. <i>Datos de Argentina.....</i>	<i>48</i>
4.2. <i>Datos de España.....</i>	<i>51</i>

## 5. La siniestralidad laboral

5.1. Datos generales según, la Organización Internacional del Trabajo.....	56
5.2. Las contingencias sociales incluidas en el concepto de siniestralidad laboral.....	58
5.2.1. Las contingencias profesionales en Argentina.....	58
5.2.1.1. Accidente de trabajo.....	58
5.2.1.2. Otros supuestos considerados accidentes de trabajo.....	59
5.2.1.2.1. Accidente in itinere.....	59
5.2.1.3. Enfermedad profesional.....	62
5.2.2. Las contingencias profesionales en España.....	63
5.2.2.1. Accidente de trabajo.....	63
5.2.2.2. Otros supuestos considerados accidentes de trabajo.....	65
5.2.2.2.1. Accidente in itinere.....	65
5.2.2.2.2. Accidentes de cargos electivos Sindicales.....	66
5.2.2.2.3. Accidentes por la realización de una tarea no vinculada con la prestación contratada.....	66
5.2.2.2.4. Accidentes en actos de salvamento.....	66
5.2.2.3. Enfermedades de trabajo.....	67
5.2.2.4. Enfermedades agravadas por un accidente de trabajo.....	68
5.2.2.5. Enfermedades intercurrentes.....	68
5.2.2.6. Enfermedad profesional.....	69
5.3. Principales similitudes y asimetrías que condicionan los datos sobre la siniestralidad laboral.....	70
5.4. La siniestralidad laboral en Argentina. Principales indicadores.....	71
5.5. La siniestralidad laboral en España. Principales indicadores.....	78
5.6. El coste de la siniestralidad laboral.....	80
5.7. Inversiones en prevención de riesgos laborales. Sus beneficios.....	90

<b>6. Buenas prácticas.....</b>	<b>95</b>
---------------------------------	-----------

## **CAPÍTULO II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. FUENTES DE REGULACIÓN**

### **1. Emanadas del Estado y Gobiernos Regionales**

<i>1.1 Constitución.....</i>	<i>103</i>
<i>1.1.1. La Constitución Argentina de 1994.....</i>	<i>103</i>
<i>1.1.2. La Constitución Española de 1978.....</i>	<i>111</i>
<i>1.2. Ley.....</i>	<i>116</i>
<i>1.2.1. Legislación Argentina.....</i>	<i>117</i>
<i>1.2.1.1. El deber de seguridad.....</i>	<i>117</i>
<i>1.2.1.2. Normativa en prevención de riesgos laborales..</i>	<i>121</i>
<i>1.2.2. Legislación Española.....</i>	<i>141</i>
<i>1.2.2.1. El deber de seguridad.....</i>	<i>141</i>
<i>1.2.2.2. Normativa en prevención de riesgos laborales... </i>	<i>143</i>

### **2. Emanadas de la comunidad internacional**

<i>2.1. Normas internacionales</i>	
<i>2.1.1. Introducción.....</i>	<i>159</i>
<i>2.1.1.1. Características de las normas internacionales en Argentina.....</i>	<i>160</i>
<i>2.1.1.2. Características de las normas internacionales en España.....</i>	<i>161</i>
<i>2.1.2. La Organización Internacional del Trabajo.....</i>	<i>161</i>
<i>2.1.2.1. Convenios de seguridad y salud en el trabajo ratificados por Argentina y España.....</i>	<i>164</i>
<i>2.2. Disposiciones de organismos regionales.....</i>	<i>168</i>
<i>2.2.1. La integración regional con respecto a Argentina.....</i>	<i>168</i>
<i>2.2.2. La integración regional con respecto a España.....</i>	<i>172</i>

### **3. Emanadas del ejercicio de la autonomía colectiva**

3.1. <i>Introducción</i> .....	189
3.1.1. <i>Convenios colectivos</i> .....	191
3.1.2. <i>Instancias colectivas de negociación permanente</i> .....	197
3.1.3. <i>Acuerdos interconfederales o estatales</i> .....	197
3.1.4. <i>Instancias tripartitas</i> .....	198
3.2. <i>La negociación colectiva en Argentina</i> .....	199
3.3. <i>La negociación colectiva en España</i> .....	203

### **4. Emanadas de la autonomía individual**

4.1. <i>Por decisión del empresario</i> .....	209
4.2. <i>Por decisión del trabajador y el empresario</i> .....	210

### **5. Emanadas del ámbito profesional**

5.1. <i>Usos y costumbres</i> .....	210
-------------------------------------	-----

### **6. Estrategias, regionales y nacionales, de seguridad y salud en el trabajo**

6.1. <i>Introducción</i> .....	211
6.2. <i>Estrategias regionales</i> .....	212
6.2.1. <i>Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad en el Trabajo</i> .....	212
6.2.2. <i>Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo</i> .....	213
6.3. <i>Estrategias nacionales</i> .....	218
6.3.1. <i>Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo</i> .....	218
6.3.2. <i>Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo</i> .....	222

<b>7. Las fuentes de regulación y el trabajo “no registrado”</b> .....	225
--	-----

<b>8. Buenas prácticas</b> .....	230
----------------------------------	-----

### **CAPÍTULO III. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. EL ROL DE LOS AGENTES SOCIALES**

<b>1. Introducción</b> .....	241
------------------------------	-----

#### **2. El rol de la Administración en el ámbito laboral**

2.1. <i>Introducción</i> .....	244
2.2. <i>La necesidad de intervención del Estado en el ámbito de las relaciones de producción</i> .....	247
2.3. <i>Funciones de la Administración</i> .....	253
2.3.1. <i>El poder de policía</i> .....	253
2.3.2. <i>La función administrativa del Estado en las relaciones laborales</i> .....	255
2.3.3. <i>La inspección de trabajo</i> .....	259
2.3.4. <i>Otras funciones de la administración</i> .....	267
2.3.4.1. <i>La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo</i> .....	268
2.3.4.2. <i>Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa</i> .....	274
2.3.4.3. <i>Promoción de implantación de instancias paritarias por sectores de actividad</i> .....	280
2.3.4.4. <i>Promoción de mecanismos de coordinación entre los departamentos de la Administración</i> ....	282
2.3.4.5. <i>Promoción de acciones superadoras del marco jurídico vigente</i> .....	282
2.4. <i>La Administración en Argentina</i> .....	283
2.4.1. <i>Introducción</i> .....	283
2.4.2. <i>Distribución de competencias</i> .....	286

2.4.3. <i>La inspección de trabajo</i> .....	301
2.4.4. <i>Otras funciones de la administración</i> .....	311
2.4.4.1. <i>La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo</i> .....	311
2.4.4.2. <i>Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa</i> .....	312
2.4.4.3. <i>Promoción de implantación de instancias paritarias por sectores de actividad</i> .....	317
2.5. <i>La Administración en España</i> .....	319
2.5.1. <i>Introducción</i> .....	319
2.5.2. <i>Distribución de competencias</i> .....	319
2.5.3. <i>La inspección de trabajo</i> .....	321
2.5.4. <i>La coordinación entre los distintos departamentos de la Administración</i> .....	338
2.5.5. <i>Otras funciones de la administración</i> .....	346
2.5.5.1. <i>La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo</i> .....	346
2.5.5.2. <i>Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa</i> .....	351
2.6. <i>Buenas prácticas</i> .....	356

### **3. El rol del Empresario**

3.1. <i>Introducción</i> .....	364
3.2. <i>El fundamento de la obligación de seguridad del empresario</i> .....	368
3.3. <i>Características de la obligación de seguridad del empresario</i> .....	369
3.4. <i>El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo</i> .....	376
3.5. <i>El rol del empresario en Argentina</i> .....	384
3.5.1. <i>Principales obligaciones</i> .....	384
3.5.2. <i>La organización de la prevención en la empresa</i> .....	395



3.5.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	402
3.5.4. Características de las responsabilidades empresariales.....	403
3.5.4.1 Responsabilidad administrativa.....	404
3.5.4.2. Responsabilidad penal.....	404
3.5.4.3. Responsabilidad civil.....	405
3.5.4.4. Responsabilidad de seguridad social.....	407
3.5.4.5. Responsabilidad contractual laboral.....	408
3.5.4.6. Otras consecuencias.....	409
3.5.5. El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.....	411
3.6. El rol del empresario en España.....	415
3.6.1. Principales obligaciones.....	415
3.6.2. La organización de la prevención en la empresa.....	422
3.6.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	432
3.6.4. Características de las responsabilidades empresariales.....	435
3.6.4.1. Responsabilidad administrativa.....	435
3.6.4.2. Responsabilidad penal.....	435
3.6.4.3. Responsabilidad civil.....	441
3.6.4.4. Responsabilidad de seguridad social.....	445
3.6.4.5. Responsabilidad contractual laboral.....	448
3.6.5. El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.....	453
3.7. Buenas prácticas.....	463
<b>4. El rol de las entidades gestoras del sistema de seguridad y salud en el trabajo</b>	
4.1. Introducción.....	473

4.2. Las entidades gestoras en Argentina.....	473
4.2.1. Características y funciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	473
4.2.2. Responsabilidades por sus incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales.....	486
4.3. Las entidades gestoras en España.....	491
4.3.1. Características y funciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	491
4.3.2. Responsabilidades por sus incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales.....	509
4.4. Buenas prácticas.....	519

## **5. El rol del trabajador**

5.1. Introducción.....	525
5.2. El rol del trabajador en Argentina.....	536
5.2.1. Principales obligaciones del trabajador.....	536
5.2.2. La participación del trabajador en la empresa.....	538
5.2.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	539
5.3. El rol del trabajador en España.....	539
5.3.1. Principales obligaciones del trabajador.....	539
5.3.2. La participación del trabajador en la empresa.....	545
5.3.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.....	547
5.4. . Buenas prácticas.....	553

## **6. El rol de las entidades representativas de trabajadores y empresarios**

6.1. Introducción.....	558
6.2. El rol de las entidades en Argentina.....	562
6.3. El rol de las entidades en España.....	566
6.4. Buenas prácticas.....	573

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>579</b>
--------------------------	------------

## **FUENTES Y BIBLIOGRAFÍA**

<b>1. Fuentes.....</b>	<b>587</b>
<b>2. Bibliografía.....</b>	<b>591</b>

## **APÉNDICE DOCUMENTAL**

### **1. Legislación argentina**

<i>1.1. Ley nº 24.557, Ley de Riesgos del Trabajo .....</i>	<i>605</i>
<i>1. 2. Ley nº 19.587, Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo.....</i>	<i>645</i>
<i>1. 3. Decreto Reglamentario nº 351/1979, Reglamenta la Ley nº 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo (fragmento).....</i>	<i>653</i>

### **2. Legislación española**

<i>2. 1. Ley nº 31/1995, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.....</i>	<i>669</i>
<i>2. 2. Real Decreto nº 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención.....</i>	<i>763</i>



## ABREVIATURAS

**AFIP.** Administración Federal de Ingresos Públicos. República Argentina.

**AMAT.** Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo. España.

**ANSES.** Administración Nacional de la Seguridad Social. República Argentina.

**ART.** Aseguradora de Riesgos del Trabajo. República Argentina.

**ASPREM.** Asociación de Sociedades de Prevención de las Mutuas de Accidentes de Trabajo. España.

**AT/EP.** Accidentes de Trabajo y las Enfermedades Profesionales

**ATS.** Ayudante técnico sanitario (Enfermero)

**BOE.** Boletín Oficial del Estado. España. República Argentina.

**CA.** Constitución de la República Argentina

**CC.** Código Civil. España. República Argentina.

**CCAA.** Comunidades Autónomas. España.

**CCOO.** Comisiones Obreras. España.

**CCT.** Convenio Colectivo de Trabajo. España. República Argentina.

**CE.** Constitución Española

**CEE.** Comunidad Económica Europea

**CEOE.** Confederación Española de Organizaciones Empresariales

**CEPROSS.** Sistema de Comunicación de Enfermedades Profesionales. República Argentina.

**CFT.** Consejo Federal del Trabajo. República Argentina.

**CGT.** Confederación General del Trabajo de la República Argentina

**CP.** Código Penal. España. República Argentina.

**CPPM.** Colectivo Profesional de Policía Municipal. España.

**CSI-CSIF.** Confederación de Sindicatos Independientes-Central Sindical Independiente y de Funcionarios. España.

**CSJ.** Corte Suprema de Justicia. República Argentina.

**CSS.** Comité de Seguridad y Salud. España. República Argentina.

**CTA.** Central de los Trabajadores Argentinos. República Argentina.

**CUIL.** Código Único de Identificación Laboral. República Argentina.

**CUIT.** Código Único de Identificación Tributaria. República Argentina.

**CYMAT.** Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo

**DJSI.** Índices de Sustentabilidad Dow Jones

**DP.** Delegado de Prevención

**DTO.** Decreto

**DUE.** Diplomado universitario en enfermería

**EASS.** Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo

**EESS.** Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad en el Trabajo

**EESPASS.** Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo

**EISS.** Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo

**ET.** Estatuto de los Trabajadores. España.

**FAOS.** Proyecto para el Fomento de la Seguridad en la Enseñanza

**FMI.** Fondo Monetario Internacional

**FUNCAS.** Fundación de Cajas de Ahorro. España.

**GRI.** Iniciativa Global sobre Informes

**GSST.** Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo

**INDEC.** Instituto Nacional de Estadística y Censos. República Argentina.

**INE.** Instituto Nacional de Estadística. España.

**INSHT.** Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España

**INSS.** Instituto Nacional de Seguridad Social. España.

**IPC.** Índice de Precios al Consumo

**IPC-GBA.** Índice de Precios al Consumidor-Gran Buenos Aires. República Argentina.

**IRPF.** Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. España.

**IRSAL.** Instituto Riojano de Salud Laboral. España.

**ITSS.** Inspección del Trabajo y Seguridad Social. España.

**LCT.** Ley de Contrato de Trabajo. República Argentina.

**LGSS.** Ley General de la Seguridad Social. España.

**LHST.** Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo. España.

**LOLS.** Ley Orgánica de Libertad Sindical. España.

**LOPD.** Ley Orgánica de Protección de Datos de Carácter Personal. España.

**LPRL.** Ley de Prevención de Riesgos Laborales. España.

**LRJS.** Ley Reguladora de la Jurisdicción Social. España.

**LRT.** Ley de Riesgos del Trabajo. República Argentina.

**MERCOSUR.** Mercado Común del Sur

**MI.** Mando Intermedio

**NHSS.** National Healthy School Standard

**NTP.** Notas Técnicas de Prevención. España.

**OCDE.** Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

**OHSAS.** Occupational Health and Safety Assessment Series

**OIT.** Organización Internacional del Trabajo

**OSHA.** Administración de los Estados Unidos de Seguridad y Salud

**PANOTRATSS.** General de Patologías no Traumáticas Causadas o Agravadas por el Trabajo

**PAPE.** Programa de Acciones de Prevención Específicas

**PBI.** Producto Bruto Interno. República Argentina.

**PIB.** Producto Interior Bruto. España

**PRS.** Programas de Reducción de la Siniestralidad. República Argentina.

**PYMES.** Pequeñas y Medianas Empresas

**RD.** Real Decreto

**RSP.** Reglamento de los Servicios de Prevención. España.

**SG SST.** Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el Trabajo

**SIITySS.** Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social. República Argentina.

**SPA.** Servicio de Prevención Ajeno

**SPP.** Servicio de Prevención Propio

**SRT.** Superintendencia de Riesgos del Trabajo. República Argentina.

**SSN.** Superintendencia de Seguros de la Nación. República Argentina.

**SST.** Seguridad y Salud en el Trabajo

**STS.** Sentencia del Tribunal Supremo. España.

**SUSS.** Sistema Único de Seguridad Social. República Argentina.

**TC.** Tribunal Constitucional. España.

**TE.** Trabajador equivalente.

**TRLISOS.** Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social. España.

**TS.** Tribunal Supremo. España.

**TSJ.** Tribunal Superior de Justicia. España.

**UE.** Unión Europea

**UGT.** Unión General de Trabajadores. España.

**UOCRA.** Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

**WEF.** Foro Económico Mundial



## **INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN**



## INTRODUCCIÓN Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El objeto de la presente Tesis Doctoral es el estudio de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo vigentes en Argentina y España, con la finalidad de identificar, salvando las asimetrías culturales, socio políticas y económicas de ambos países, buenas prácticas para la consolidación de la cultura en materia de prevención de riesgos laborales.

Más allá de existir una importante fuente bibliográfica y diversas monografías sobre aspectos generales o específicos de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo de Argentina y España, elaborados por prestigiosos autores<sup>1</sup>, no hemos podido localizar publicaciones que contengan un análisis comparado del rol de los agentes sociales en cada uno de estos países, con la finalidad de extraer de cada uno de ellos unas buenas prácticas para que puedan ser implantadas en la gestión de la seguridad y salud.

Por esta razón y aprovechando la experiencia adquirida, a lo largo de los años, como usuario y gestor de los sistemas de riesgos del trabajo, tanto en Argentina como en España, consideramos que con esta Tesis Doctoral se podrá poner de manifiesto aquellas actuaciones que consideramos buenas prácticas con las que afianzar la cultura de la prevención.

---

<sup>1</sup> Entre este material, destacamos los citados en el apartado de "Fuentes y Bibliografía", porque han sido de suma utilidad para describir el marco jurídico vigente en cada uno de los sistemas y, al mismo tiempo, han facilitado nuestra investigación. En particular, en el contenido de esta Tesis Doctoral, se ha seguido especialmente la opiniones de María Teresa Igartua Miró, en su obra *Sistema de prevención de riesgos laborales* (Editorial Tecnos, Madrid, 2008); Alfredo Montoya Melgar, Jaime Pizá Granados e Icíar Alzaga Ruiz, en su obra *Curso de seguridad y salud en el trabajo* (Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009) y Tomás Sala Franco, en su obra *Derecho de la prevención de riesgos laborales* (Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2011).

En consecuencia, y como paso previo a contextualizar este estudio y presentar los planteamientos generales sobre los objetivos y la metodología utilizada, resulta elemental efectuar algunas reflexiones sobre "la cultura y su importancia en materia preventiva", ya que el fin último de esta Tesis Doctoral, era la de poner de relieve conclusiones que permitan consolidar la cultura preventiva.

Al hablar de cultura, debemos analizar los modos de vida, costumbres, conocimientos, grados de desarrollo artístico, científico e industrial de un grupo social<sup>2</sup>, y en nuestro caso haremos especial énfasis en el colectivo que conforman los integrantes de las relaciones de producción y del Estado como garante del cumplimiento de la normativa y promotor de mejores condiciones de trabajo.

Resulta evidente que la cultura no nos viene dada; sino que la conformamos diariamente en el análisis y el desarrollo de los fenómenos humanos, que aceptamos como deseados, a la vez que eliminamos los rasgos que consideramos perniciosos. De ahí que la cultura pertenezca a la totalidad del grupo social, que es quien la hace, la estructura y la convierte en comportamientos cotidianos y normales<sup>3</sup>, por ello nadie puede permanecer ajeno y todos tenemos que asumir que la salud en el trabajo es un valor para nuestra sociedad.

En nuestro caso concreto, hablar de cultura de prevención supone hablar de la incorporación de los conceptos propios de la seguridad laboral, la

---

<sup>2</sup> *Gran Enciclopedia Universal*, Volumen 5, p. 3370, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2004.

<sup>3</sup> Sánchez-Camacho, Pérez, Alicia, Presentación del libro *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, Albarrán Rueda, Isabel. Araujo García, Cristina. Bennassar Alemany, Bartolomé J. Llacuna Morena, Jaime. Navajas Líndez, Mar. Cañada Clé, Jorge. Díaz Olivares, Ignacio. Puebla Hernanz, Miguel Ángel. Soriano Serrano, Manuel. Millán Villanueva, A. José. Moreno Hertado, José Joaquín, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 1998.

higiene industrial, la psicología y la ergonomía, a los esquemas de la conducta de una sociedad<sup>4</sup>.

Por esta razón esta Tesis Doctoral aborda con especial dedicación el estudio del rol de los agentes sociales, en el marco de la prevención de riesgos laborales, para poner en evidencia el conjunto de conocimientos, conductas y la importancia que la salud en el trabajo tiene como un valor deseable e indispensable de cada grupo social.

La salud en general es uno de los valores más apreciados y considerados esenciales por la sociedad pero, en cambio, no se observa que la salud en el trabajo tenga la misma jerarquía, a pesar de que la mayor parte de nuestro tiempo lo dedicamos a esta actividad humana. Para conseguir este objetivo no alcanza con tener: una buena legislación preventiva, un régimen punitivo eficaz y un control permanente de la administración del trabajo.

Por ello, no creemos correcta la consideración de que una aceptación de los valores pase por una buena legislación. A los seres humanos de una raza distinta a la nuestra no les maltratamos porque lo dice la ley (aunque la ley, por supuesto, debe decirlo), sino porque cada uno de nosotros se ha hecho consciente de que así debe ser, porque ha admitido, en la definición actual de su concepto de cultura, que desea una sociedad en la que no se den tales diferencias. Primero sentimos, después legislamos. Además un valor no será considerado como tal hasta que la totalidad de la colectividad a la que se refiere lo acepte y mientras la totalidad no lo acepte, tenemos un problema previo, la propia consideración de valor por la totalidad del colectivo<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Sánchez-Camacho, Pérez, Alicia, Presentación del libro *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, escrito por Albarrán Rueda, Isabel. Araujo García, Cristina. Bennassar Alemany, Bartolomé J. Llacuna Morena, Jaime. Navajas Líndez, Mar. Cañada Clé, Jorge. Díaz Olivares, Ignacio. Puebla Hernanz, Miguel Ángel. Soriano Serrano, Manuel. Millán Villanueva, A. José. Moreno Hertado, José Joaquín, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 1998.

<sup>5</sup> Albarrán Rueda, Isabel. Araujo García, Cristina. Bennassar Alemany, Bartolomé J. Llacuna Morena, Jaime. Navajas Líndez, Mar. Cañada Clé, Jorge. Díaz Olivares, Ignacio. Puebla Hernanz, Miguel Ángel. Soriano Serrano, Manuel. Millán Villanueva, A. José. Moreno Hertado, José Joaquín, *La seguridad y la*

En consecuencia, es fundamental que todo el grupo social, en especial los integrantes de la relación laboral, consideren como un valor esencial a la salud en el trabajo, por ello en esta Tesis Doctoral se estudiará la cultura de la seguridad a nivel de la empresa, ya que allí es donde se deben aplicar los programas de seguridad y salud en el trabajo.

Los resultados de una política de seguridad no están en función de los elementos considerados (que integren el plan de seguridad), sino del contexto cultural en que se aplican. Si la cultura de la organización es tan importante, la labor de gestión de la seguridad se debe orientar en primer lugar a crear esa cultura, con objeto de que las medidas de seguridad que se establezcan produzcan resultados<sup>6</sup>.

El concepto de la cultura de seguridad comprende: a) los valores, creencias y principios en los que se basa el sistema de gestión de la seguridad, y b) la serie de comportamientos y prácticas que ilustran y refuerzan esos principios básicos. Estas creencias y prácticas constituyen significados generados por los miembros de la organización en la elaboración de estrategias aplicables a cuestiones como los riesgos profesionales, los accidentes y la seguridad en el trabajo. Esta cultura de seguridad es especialmente eficaz en las que pueden considerarse las dos dimensiones centrales del concepto mismo de la cultura de seguridad: la función de la seguridad y la participación en la seguridad. La función de la seguridad es el grado de prioridad concedido a la seguridad en el trabajo en los objetivos de la empresa. La participación en la seguridad consiste en el trabajo conjunto de supervisores y empleados en el desarrollo de la seguridad en equipo en la línea de producción. En la cultura de seguridad se combinan el liderazgo y el apoyo

---

*salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, pp. 7 y 9, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 1998.

<sup>6</sup> Petersen, Dan, "Política de seguridad, liderazgo y cultura", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Volumen II, p. 59.2, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

de la alta dirección, el compromiso de los directivos de línea y la participación de los trabajadores en la seguridad en el trabajo<sup>7</sup>.

En definitiva, la cultura de la prevención hace referencia a la necesidad de asumir de un modo colectivo la responsabilidad de evitar y reducir los riesgos en el lugar de trabajo. Las empresas, como principales deudoras de la obligación de seguridad, adoptando todas las medidas necesarias e incorporando a su dinámica empresarial la cultura de la seguridad, los trabajadores, cumpliendo con las normas de seguridad, los sindicatos, vigilando y reivindicando la incorporación de todas las medidas necesarias para dicho aseguramiento y la sociedad, rechazando los comportamientos contrarios a estos principios<sup>8</sup>.

Lo antes dicho pone en evidencia y justifica el eje fundamental de este estudio ya que se analizará al empresario como actor principal en la consolidación de una cultura positiva de prevención en la empresa, a los trabajadores como responsables de participar activamente en la consolidación de buenas "condiciones y medio ambiente de trabajo"<sup>9</sup> (CYMAT) y al Estado como promotor de estas conductas.

A finales de la década del noventa suceden tanto en Argentina como en España cambios normativos importantes, que afectan la regulación del sistema de riesgos del trabajo. En Argentina el 4 de octubre de 1995 se publica en el

---

<sup>7</sup> Simard, Marcel, "Cultura y Gestión de la Seguridad", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Volumen II, p. 59.4, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 1998.

<sup>8</sup> Perán Quesada, Salvador, *La responsabilidad social de las empresas en materia de prevención de riesgos laborales*, p. XVIII, Comares, S.L., Granada, 2010.

<sup>9</sup> Es este un concepto multidimensional que la OIT se ha encargado de concebir y diseminar hace casi treinta años a través del Programa Internacional para el Mejoramiento de las Condiciones y el Medio Ambiente de Trabajo -PIACT- lanzado en 1976. Ese concepto abarca un conjunto de elementos que determinan la situación real laboral y social en la que se desempeña y vive el trabajador o trabajadora. Comúnmente se admite que forman parte de ellas, entre otras, la duración de la jornada de trabajo, la organización y el contenido de éste, los servicios de bienestar en el lugar de trabajo y los servicios sociales... Hiba, Juan Carlos, "Principales campos de acción de las centrales sindicales para la prevención de riesgos", publicada en *Semana Argentina de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentaciones 2004*, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, p. 467, Melenzane S.A., Buenos Aires, 2005.

Boletín Oficial la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo (LRT), cuya principal característica es que aborda en un mismo texto legislativo, y por medio de un concepto integral de salud en el trabajo; la prevención de los riesgos laborales, la reparación económica y sanitaria de los daños ocasionados por los siniestros laborales, la rehabilitación psicofísica y la recalificación profesional de los damnificados.

Hasta la sanción de la norma antes referida, el sistema de cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, vigente desde 1915 y que a lo largo de los años sufrió una serie de reformas, consistía básicamente en un "sistema de responsabilidad individual del empresario", con la posibilidad de subrogación del riesgo a través de la contratación "voluntaria" de un seguro privado.

Con la sanción de la Ley 24.557 las empresas (e incluso el Estado) están obligadas a contratar con una Aseguradora de Riesgos del Trabajo<sup>10</sup> (ART) un seguro para la cobertura de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales o en su caso, autoasegurar este riesgo<sup>11</sup>. Esta norma persigue como objetivo básico la reducción de la siniestralidad a través de la prevención y complementa lo regulado por la Ley 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo (LHST), impulsado activamente nuevas disposiciones en la materia. Otro aspecto importante a tener en cuenta es que a partir de la vigencia de la LRT, Argentina mejora el registro de datos estadísticos sobre su siniestralidad laboral en el trabajo formal.

Al mismo tiempo en España con la sanción de la Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) (BOE 11 de noviembre de 1995) se incorpora al ordenamiento interno español las Directivas de la Comunidad Europea en la materia, siendo su principal objetivo la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores. Con esta ley se

---

<sup>10</sup> Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo son entidades con fines de lucro, autorizadas y controladas por el Estado, cuyo único fin es otorgar las prestaciones establecidas en el sistema.

<sup>11</sup> Para poder autoasegurarse la empresa deben acreditar solvencia económico financiera para otorgar las prestaciones previstas en la Ley.



regula la política pública, las obligaciones del empresario y del trabajador, las distintas modalidades de organización de la prevención en la empresa, así como también la participación y consulta de los trabajadores. Es decir que a partir del año 1995 se inicia un nuevo proceso de consolidación del sistema de salud en el trabajo.

En consecuencia es objetivo de esta Tesis Doctoral identificar los instrumentos que han sido útiles para cumplir con los objetivos de ambos textos legislativos fortaleciendo la cultura preventiva.

Tal y como justificamos en páginas precedentes, hasta el presente no se encuentran estudios monográficos similares al realizado en esta Tesis Doctoral, donde partiendo de un análisis comparativo de los sistemas de riesgos del trabajo de Argentina y España, rescatemos las buenas prácticas de cada uno de ellos.

En este sentido, nuestra investigación se ha centrado en una metodología de estudio de los siguientes aspectos:

1. Para contextualizar el ámbito de aplicación de estos sistemas jurídicos se analizan los principales indicadores económicos, políticos, de formación y la siniestralidad laboral, de ambos países.

La metodología utilizada para el análisis de esta información es el estudio de los índices oficiales y también la información y reflexiones aportadas por trabajos de expertos o instituciones privadas de reconocido prestigio, de forma que las conclusiones se encuentren integradas por ambas ópticas.

2. Con la realidad social identificada en cada país, se estudia el marco jurídico que regula las conductas de estas sociedades, en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, teniendo en cuenta el origen de la fuente reguladora, investigando en particular los efectos de los procesos de integración regional en la imposición de un marco normativo de referencia.

3. Por último, y como el objetivo final de esta Tesis Doctoral es identificar las buenas prácticas, que permitan promover la consolidación de la cultura preventiva, se analiza el rol de cada uno de los agentes sociales en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Los trabajadores, los empresarios, sus entidades representativas, el Estado e incluso también las gestoras del sistema de seguridad y salud en el trabajo, son los protagonistas principales en la conquista de este objetivo. La prevención de los riesgos laborales no es una tarea exclusiva y excluyente del Estado, sino que todos los que interactúan en las relaciones de producción tienen una función tan o más importante que la propia de la administración. Por ello, en este estudio se analizan los derechos y obligaciones de los distintos agentes sociales destacando, en relación con cada uno de los temas tratados, aquellas regulaciones jurídicas o experiencias que resultan ser buenas prácticas para consolidar la cultura de la prevención y con ello mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.

## **CAPÍTULO I**

# **ENTORNO SOCIO-POLÍTICO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, EN ARGENTINA Y ESPAÑA**



## **CAPÍTULO I. ENTORNO SOCIO-POLÍTICO DEL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO, EN ARGENTINA Y ESPAÑA**

### **1. La organización política**

#### *1.1. Datos de Argentina*

La República Argentina es un Estado republicano, representativo y federal ubicado en el extremo sur de América del Sur, que limita al norte con Paraguay y Bolivia, al sur con Chile y el océano Atlántico, al oeste con Chile y al este con Uruguay, Brasil y el océano Atlántico.

Su territorio de 2.780.400 km<sup>2</sup> (sumando las Islas del Atlántico Sur y los 964.250 km<sup>2</sup> de la Antártida Argentina, hacen un total de 3.761.274 km<sup>2</sup>), está dividido en 23 Provincias y la ciudad autónoma de Buenos Aires, que a su vez es la capital de la nación y sede del gobierno federal, más los Municipios (Ayuntamientos) que integran las distintas Provincias. Además de la Constitución Nacional, que es la ley suprema de toda la Nación, cada Provincia tiene su propia Constitución y los Municipios sus leyes orgánicas.

Argentina cuenta con 40.091.359 millones de habitantes (en tanto que la provincia de Buenos Aires es la que registra el mayor número de pobladores, con una participación del 38,8% del todo el país). Del total de los habitantes 19.575.219 son varones, 20.516.140 son mujeres, igualmente, en Argentina se encuentran registrados 1.531.940 ciudadanos de otros países extranjeros. El

porcentaje de alfabetización es del 98,08% del total de la población mayor a diez años y excluyendo la Antártida Argentina la densidad media es de 14,4 hab/km<sup>2</sup> <sup>12</sup>.

De los datos antes descritos, surge con claridad que el país está poco poblado y en su distribución la población se encuentra bastante concentrada en las grandes ciudades (donde habita prácticamente el 90% de los ciudadanos).

Argentina es considerada como un "país de inmigración"<sup>13</sup>, ya que su población mayoritariamente proviene de España e Italia, resultado de una importante corriente inmigratoria arribada al país en el período 1850 - 1950 (se estima que el 90% de la población tiene este origen).

El Poder Ejecutivo es desempeñado por el Presidente de la Nación, quien es el jefe supremo de la Nación, jefe del gobierno y responsable político de la administración general del país. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital o muerte, el cargo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación (que a su vez es el Presidente del Senado). El Presidente y el Vicepresidente, son elegidos por elecciones<sup>14</sup> directas, libres y generales, durando cuatro años en sus funciones y teniendo la posibilidad de ser reelegidos o sucederse recíprocamente por un sólo período consecutivo.

El Poder Legislativo del gobierno nacional tiene a su cargo la elaboración de las normas nacionales, que regulan la vida y el ejercicio de los derechos de los habitantes del país. Este Poder es ejercido por un Congreso compuesto de dos Cámaras: una, de Diputados de la Nación (integrada por representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias y de la

---

<sup>12</sup> Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 de [Argentina](#) realizado el día 27 de octubre por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

<sup>13</sup> Incluso el propio marco normativo local promueve la inmigración. Un ejemplo de ello es lo establecido en el art. 25 de la Constitución Nacional Argentina cuando expresa que "El Gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes".

<sup>14</sup> En Argentina es obligatorio ejercer el "derecho al voto".

ciudad de Buenos Aires<sup>15</sup>); y otra, de Senadores que representan las provincias y la Ciudad de Buenos Aires.

El Poder Judicial de la Nación, es ejercido por la Corte Suprema de Justicia (CSJ), y por los jueces y tribunales de las diversas instancias y jurisdicciones. La Corte Suprema de Justicia, que es la autoridad máxima de este Poder, estando formada por nueve jueces, se constituye como la instancia judicial final tanto para los asuntos en los que tiene competencia originaria, como en aquellos que se plantean cuestiones de inconstitucionalidad. Por otra parte, los tribunales nacionales administran la justicia federal, tienen asiento en la Capital Federal y en las Provincias donde intervienen en todos los asuntos federales.

En paralelo, las Provincias tienen sus Poderes Ejecutivos, Legislativos y Judiciales, tienen sus propias Constituciones Provinciales, que son Ley Suprema en su territorio y se rigen por ellas.

La consolidación del modelo de organización política de Argentina, tuvo como antecedente varios enfrentamientos entre las provincias del interior del país y Buenos Aires. Estos conflictos, originados por razones de interés político y especialmente económico, derivaron en importantes acuerdos que, sobre la realidad social y cultural, tejieron el entramado del federalismo argentino, muchas veces cuestionado, otras defendido, pero al final siempre considerado la esencia del ser argentino. Los nativos de las distintas provincias argentinas se sienten totalmente identificados con su tierra, con su cultura, con su realidad social y son los mayores defensores de sus atribuciones constitucionales, al mismo tiempo que se reconocen plenamente argentinos, sin negar la existencia de otra provincia o del propio Estado Nacional. De todas maneras no debemos olvidar que el resto de las provincias necesitaban a Buenos Aires, para desarrollarse, ya que por razones geográficas esta ciudad era el "puerto de entrada y salida" de productos y mercancías.

---

<sup>15</sup> El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos.

En este sentido el historiador D. Félix Luna sostuvo "... que los procesos históricos se componen de fracturas (es decir, rupturas, cortes abruptos) pero también de continuidades (o sea, líneas y contenidos que permanecen a través del tiempo; a veces de modo silencioso, otras, de manera más notable). Este juego de fracturas y continuidades es el contrapunto, por decir así, que articula la gran sinfonía de la historia argentina.

Y bien, dentro de las continuidades más notables debemos señalar aquella que marca la voluntad de los pueblos de este país en el sentido de darse una organización federal. Y no sólo una organización política federal sino también un tipo de sociedad donde las identidades comarcanas, provincianas, locales, queden bien marcadas, tengan una incidencia en la vida de la gran comunidad... . Y aquí hay que señalar una circunstancia muy curiosa: la Argentina es un país federal. Lo es por su organización constitucional pero también por la vocación comunitaria que decíamos antes. Y sin embargo, la configuración geográfica de la Argentina la condena a ser centralista, a depender de un solo centro -obviamente, Buenos Aires-"<sup>16</sup>.

La distribución de competencias entre el Estado Nacional y las Provincias vienen fijadas por la Constitución Nacional. Una característica particular del modelo de organización político argentino, es que al ser un Estado Federal, son las Provincias las que han delegado de forma expresa y a través de la Carta Magna, al gobierno nacional facultades en aquellas materias que consideraron conveniente, para una mejor defensa de sus intereses, reservándose para sí todo lo que no ha sido expresamente delegado.

## *1.2. Datos de España*

España ocupa un área de unos 505.955 Km<sup>2</sup> en el sudoeste de Europa, encontrando la mayor parte de su territorio en la Península Ibérica, además de unos 12.500 Km<sup>2</sup> insulares y unos 32 Km<sup>2</sup> pertenecen a las ciudades

---

<sup>16</sup> Luna, Félix, *Breve historia de los argentinos*, p. 262, Planeta Argentina, S.A.I.C., Buenos Aires, 1997.



autónomas de Ceuta y Melilla<sup>17</sup>. Además su densidad de población es de 93,51 hab/km<sup>2</sup><sup>18</sup>.

En relación con la población que habita en España, los datos son los siguientes<sup>19</sup>:

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	47.212.990	23.275.472	23.937.518
Población nativa	41.501.950	20.311.241	21.190.709
Población extranjera	5.711.040	2.964.231	2.746.809
% extranjeros	12,10	12,74	11,47

Las asimetrías existentes en materia de superficie y densidad de población, entre Argentina y España, no son menores, ya que tienen especial incidencia en diferentes materias, entre otras, por ejemplo en la aplicación de sistemas eficaces de control de cumplimiento de la legislación laboral. Así, sólo la Provincia de Buenos Aires tiene prácticamente los mismos kilómetros cuadrados de superficie que la suma de las siguientes Comunidades Autónomas: Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Madrid y País Vasco, sin embargo en una superficie similar, las Comunidades españolas tienen diez millones más de habitantes. Estos datos comparativos se disparan si tenemos en cuenta regiones como la Patagonia Argentina (con las Provincias de Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego) con una superficie de 787.291 Km<sup>2</sup> (es decir con 282.509 Km<sup>2</sup> más de superficie que toda España) y poco más de dos millones de habitantes.

Según la Constitución Española, el Estado español es un Estado Social y Democrático de Derecho, cuyo régimen político es una monarquía

<sup>17</sup> Fuente: Ministerio de Industria, Energía y Turismo - página web [spain.info](http://spain.info).

<sup>18</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Últimos datos publicados: avance padrón municipal a 1 enero 2.011.

<sup>19</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Últimos datos publicados: avance padrón municipal a 1 enero 2.012.

parlamentaria descentralizada, donde los ciudadanos eligen con su voto<sup>20</sup> a sus representantes.

El hecho es que la Constitución de 1978 concilia el principio hereditario de la jefatura del Estado, con el principio democrático de legitimación del poder político. De este modo, el Jefe del Estado no participa en el desarrollo de la vida política estatal al carecer de las facultades jurídicas necesarias para ello. El monarca se limita, por tanto, a formalizar las decisiones que toman otros órganos del Estado democrático y aparece como símbolo de su unidad y permanencia, y como moderador de sus instituciones precisamente por no tener poder político. El centro de gravedad del régimen constitucional español está en las Cortes Generales, órgano de representación del pueblo, del que emanan las leyes que serán ejecutadas por la administración y aplicadas por el poder judicial<sup>21</sup>.

El Parlamento o Cortes Generales es el órgano clave del sistema político, desde el punto de vista de la legitimidad democrática. Formadas por el Congreso de Diputados y el Senado, no sólo constituyen el único poder del Estado Central elegido directamente por los ciudadanos, sino que otorgan una legitimidad democrática indirecta a los otros dos poderes. Es en las Cortes, concretamente en el Congreso de los Diputados, donde se elige al Presidente del Gobierno y donde se aprueban las leyes<sup>22</sup>.

La administración de justicia está organizada en competencias territoriales y en función de las materias, cuenta con un Tribunal Supremo (TS) con competencia en todo el territorio nacional, que se constituye como órgano jurisdiccional superior en todas las materias, con exclusión de las cuestiones vinculadas con las garantías constitucionales, donde es competente el Tribunal

---

<sup>20</sup> En España el ejercicio del derecho al voto, no es obligatorio, a diferencia de Argentina que si lo es.

<sup>21</sup> Jiménez, Fernando, “El sistema político español contemporáneo”, p. 5, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2005.

<sup>22</sup> Jiménez, Fernando, “El sistema político español contemporáneo”, p. 6, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2005.

Constitucional (TC). Por su parte la Audiencia Nacional es un organismo con competencias en causas de especial trascendencia criminal, política o social.

Un aspecto importante que diferencia el modelo de administración de justicia argentino y español, es que en Argentina las provincias tienen no sólo su poder ejecutivo y legislativo, sino también cuentan con un poder judicial propio con facultades exclusivas de intervención en la aplicación de la normas dentro de su territorio, en paralelo en las mismas provincias hay juzgados que pertenecen al poder judicial del Estado nacional y que intervienen en materias que la propia normativa de forma expresa determina su competencia. En cambio, en España el poder judicial es único, por lo que las comunidades autónomas no tienen administración de justicia propia, sino que participan en la gestión de competencias administrativas.

El agotamiento de las instancias judiciales en el ámbito de cada comunidad autónoma se realiza ante su Tribunal Superior de Justicia (TSJ), sin perjuicio de la intervención del Tribunal Supremo o de Tribunales centrales en materias de interés especial.

El fenómeno de la “descentralización” de las facultades del Estado Nacional, merece un análisis en particular, ya que una de sus características es que “cada vez que se ha avanzado en la homogeneización del reparto territorial, se han producido instantáneamente nuevas reivindicaciones de competencias en aquellas comunidades autónomas gobernadas por partidos nacionalistas, especialmente Cataluña y el País Vasco. Estamos, por tanto, ante un sistema de organización territorial del poder sometido a una gran inestabilidad y, a lo que parece, a una escalada constante de nuevas demandas para incrementar el nivel de autogobierno en los diversos territorios”<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Jiménez, Fernando, “El sistema político español contemporáneo”, p. 21, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2005.

Todo lo antes indicado, genera mucha tensión política y jurídica, con conflictos y recursos que se plantean ante el Tribunal Constitucional.

Más allá de lo antes comentado, al momento de analizar la competencia de los poderes públicos en materia laboral, corresponde al Estado el dictado de la legislación del trabajo<sup>24</sup> (entre las que se encuentra la normativa de prevención de riesgos laborales), por lo que las Comunidades Autónomas (CCAA) no tienen competencia al respecto<sup>25</sup>.

En consecuencia, a las CCAA les compete ejecutar la legislación laboral (entre ellas la normativa de prevención) e intervenir al momento de autorizar entidades gestoras de prevención (servicios de prevención ajenos y entidades auditoras) y también intervienen en la constatación del cumplimiento de los requisitos sanitarios de los servicios de prevención<sup>26</sup>.

De forma similar a lo que acontece en Argentina (con las Provincias), las CCAA para aplicar la normativa laboral, pueden crear, por vía legal, sus propias instituciones y regirse por ellas.

Al efectuar un análisis comparativo del modelo de organización territorial de ambos Estados, nos encontramos con que, en Argentina sus habitantes si bien reivindican sus valores culturales locales y provinciales, así como sus atribuciones constitucionales propias y no delegadas al gobierno nacional, no niegan la existencia y necesidad de consolidación y permanencia del Estado nacional, todos incluso los más federales se sienten Argentinos como el que más. En cambio, desgraciadamente a nuestro entender, en España se vislumbra otro tipo de sentimientos y reivindicaciones políticas, ya que las Comunidades Autónomas reclaman su existencia, autonomía y, en ciertos

---

<sup>24</sup> La Constitución hace referencia a la ley en sentido material, independiente del rango formal de la misma.

<sup>25</sup> Así lo determina la Constitución Española en su art. 149.1.7

<sup>26</sup> Conforme lo regulado por el Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención.

casos extremos, incluso su independencia, negando la existencia de otro Estado<sup>27</sup>.

Por último y a modo de síntesis, podemos afirmar que la estructura política de España es la siguiente<sup>28</sup>:

- *Forma política de Estado:* Monarquía Parlamentaria.
- *Jefe del Estado:* El Rey de España.
- *Titular del Poder Ejecutivo:* Presidente del Gobierno.
- *Cortes Generales:* Congreso de los Diputados (350 miembros) y Senado (266 miembros).
- *Unión Europea:* España es miembro desde 1986 y tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la representación es: 1 comisario; 54 eurodiputados; 1 juez en el Tribunal de Justicia; 1 miembro en el Tribunal de Cuentas; 21 miembros en el Comité de las Regiones y 21 miembros en el Comité Económico y Social.

---

<sup>27</sup> En este sentido Jaime González publicó, en la Sección "Enfoque" del *Periódico ABC* del 9 de mayo de 2012, pág. 5 bajo el título: "Sarkozy y Hollande, en el Día de la Victoria - Pura envidia. El matrimonio por conveniencia de determinadas palabras ha pervertido el lenguaje hasta límites que van de lo ridículo a lo obscuro. Expresiones como "sana envidia" no son más que monstruos nacidos del vientre de lo "políticamente correcto": un oxímoron, un contradiós furto del casamiento por interés de dos conceptos opuestos. La "sana envidia" no existe, porque la envidia provoca un sentimiento negativo de malestar, rabia o tristeza incompatible con la buena salud de las emociones. Lo que me provoca la imagen de Nicolás Sarkozy y François Hollande no es "sana envidia", sino envidia: una profunda frustración que proclamo abiertamente en estas líneas. Decía Winston Churchill que el "precio de la grandeza -"grandeur" en francés- es la responsabilidad", lo que me permite entrar en materia para señalar la descomunal diferencia entre España y Francia: el sentido del patriotismo, que no consiste en enarbolar banderas o gritar más alto "¡Viva España!" o "¡Vive la France!" sino en lo que decía Séneca "Nadie ama a la patria porque es grande o pequeña, sino porque es suya". Si el precio de la grandeza es la responsabilidad, habrá que convenir que España es un problema irresoluble, porque la enfermedad anida en el alma de una nación desalmada en su capacidad de ejercer la responsabilidad con patriótica unidad. Todo lo que ideológicamente separa a Sarkozy de Hollande lo une Francia, de manera que verles juntos celebrando el Día de la Victoria me conduce sin remedio a la melancolía. Nuestro problema no es solo económico, sino de identidad, que es la crisis más perversa y letal. La España de las autonomías respondió a un intento tan noble como ingenuo de integrar a los nacionalismos, pero la "España plural" -desengañense- es un puro formalismo, un ejercicio retórico: otro matrimonio de conveniencia, un oxímoron, un contradiós similar a "sana envidia". El nacionalismo vasco o catalán nunca se sentirá preocupado con la "España plural", no por el adjetivo, sino por el sustantivo España. "La grandeur" de Francia no tiene que ver con su tamaño, sino con la plenitud de su espíritu, entero de patriotismo y no roto -como aquí- en mil pedazos. ¿Sana envidia?. Pues mire, no: pura envidia. Y pena. Mucha pena".

<sup>28</sup> Fuente: página web Gobierno de España [www.la-moncloa.es](http://www.la-moncloa.es). Fuente: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas. Últimos datos publicados: año 2.012.

- *Organización territorial:* municipios, provincias y Comunidades Autónomas. En España hay 17 Comunidades Autónomas, 50 provincias, 2 ciudades autonómicas y 8107 municipios.
- *Estado Democrático:* Monarquía Parlamentaria con un Jefe de Estado (Casa Real), con tres Poderes del Estado: Legislativo (Congreso de Diputados y Senado), Ejecutivo (Presidente del gobierno y ministros) y Judicial (Juzgados y Consejo General del Poder Judicial).

## 2. La economía

### 2.1. Datos de Argentina

La Argentina figura en el puesto 21º de los países con mayor producto interior bruto (PIB), en el 48º entre los países con mayor renta per cápita y la penetración de Internet es del 67% de la población. Además Argentina es el 85º país en lo que respecta al Índice de Competitividad Global<sup>29</sup>.

Según datos publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), la estimación provisoria del PIB en el tercer trimestre de 2012 muestra una variación positiva de 0,7% con relación al mismo período del año anterior.

En particular, los sectores productores de bienes tuvieron durante el tercer trimestre de 2012 una disminución del 2,0% y los sectores productores de servicios registraron un aumento interanual del 2,6%.

El PIB desestacionalizado del tercer trimestre de 2012 con respecto al segundo trimestre arroja una variación de 0,6%.

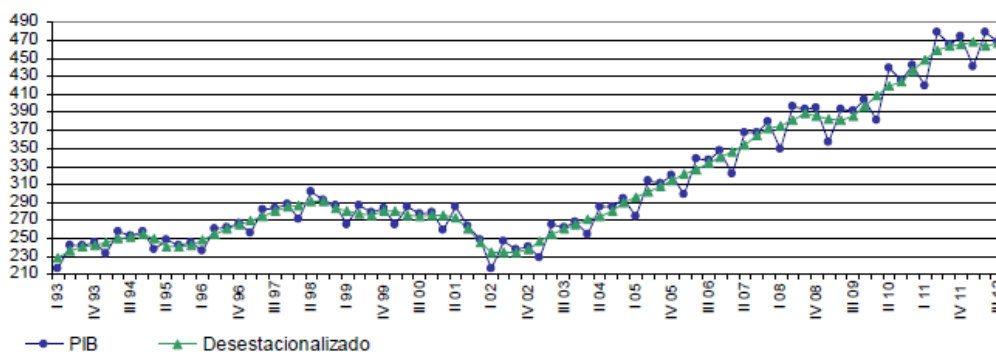
---

<sup>29</sup> Según datos del Banco Mundial, el Foro Económico Mundial y el CIA World Factbook.

## Producto Interno Bruto, variación porcentual

Período	Trimestre anterior (Desestacionalizado) <sup>1</sup>	Igual trimestre año anterior	Acumulado del año respecto a igual acumulado del año anterior	Acumulado de los últimos 4 trimestres respecto al acumulado de igual período anterior
<b>2011</b>				
Primer trimestre	3,0	9,9	9,9	9,9
Segundo trimestre	2,2	9,1	9,5	9,2
Tercer trimestre	1,0	9,3	9,5	9,4
Cuarto trimestre	0,5	7,3	8,9	8,9
<b>2012</b>				
Primer trimestre	0,6	5,2	5,2	7,8
Segundo trimestre	-0,9	0,0	2,4	5,3
Tercer trimestre	0,6	0,7	1,8	3,2

**PIB (en miles de millones de pesos de 1993)**



La inflación de 2012 fue de 10,8 %, luego que en diciembre la variación de precios al consumidor fue de 1 %, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos.

Curiosamente, las cifras oficiales resultan ser menos de la mitad que la calculada por consultoras privadas, cuyas mediciones reflejan una subida de precios del 25,6 % en todo el año 2012 y de 2,1 por ciento en diciembre<sup>30</sup>. La falta de credibilidad de los datos oficiales y las diferentes fuentes existentes, hacen que resulte innecesario hacer mayores análisis sobre la evolución anual del índice, así como otras consideraciones al respecto.

<sup>30</sup> Según lo publicado en TN, el jueves 7 de febrero de 2013 (tn.com.ar).

En este sentido, el Fondo Monetario Internacional (FMI) emitió en febrero de 2013 una declaración de censura contra Argentina por preocupaciones sobre la calidad de sus datos sobre inflación y crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) y le dio al país plazo hasta el 29 de septiembre para tomar medidas correctivas.

En su reprimenda, más dura por la calidad de los datos económicos, el directorio del organismo multilateral explicó que Argentina no había progresado suficientemente en la precisión de sus estadísticas, luego de una primera advertencia dada hace un año. Como resultado de esto, el FMI ha emitido una declaración de censura a Argentina, en relación con el incumplimiento de su obligación ante el FMI, dijo en un comunicado.

El Directorio le solicitó a Argentina adoptar las medidas correctivas para remediar la inexactitud de los datos sobre el IPC-GBA (inflación) y el PBI prontamente, pero a más tardar para el 29 de septiembre de 2013", agregó al explicar que debe alinearlos a las pautas y estadísticas internacionales"<sup>31</sup>.

Por otra parte, para poner de manifiesto las actividades productivas más importantes en Argentina, vamos a utilizar la información publicada en relación con los trabajadores, empleadores y cuotas del sistema de riesgos del trabajo, por sectores de actividad. En el cuadro que se acompaña a continuación se demuestran las actividades más representativas, según el criterio antes señalado.

---

<sup>31</sup> International Service of the Swiss Broadcasting Corporation, "FMI emite fuerte reprimenda contra Argentina por calidad datos económicos", 1 de febrero de 2013, <http://www.swissinfo.ch>.



Actividad económica	2010			
	Trabajadores		Empleadores	
		%		%
	<b>7.971.725</b>	<b>100,0</b>	<b>801.690</b>	<b>100,0</b>
<b>Total</b>				
	341.038	4,3	98.934	12,3
Agricultura, caza, silvicultura y pesca	49.101	0,6	1.130	0,1
Minas y canteras	1.165.122	14,6	77.190	9,6
Industrias manufactureras	66.122	0,8	1.327	0,2
Electricidad, gas y agua	411.197	5,2	44.934	5,6
Construcción	1.225.473	15,4	245.605	30,6
Comercio, restaurantes y hoteles	559.290	7,0	95.733	11,9
Transporte, almacenamiento y comunicaciones	839.521	10,5	113.834	14,2
Establecimientos financieros, seguros, bienes inmuebles	3.294.345	41,3	121.233	15,1
Servicios comunales, sociales y personales	20.516	0,3	1.770	0,2
Actividades no bien especificadas				
<p><b>Nota:</b> los datos de trabajadores y empleadores corresponden al promedio anual.  <b>Fuente:</b> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. Superintendencia de Riesgos del Trabajo, en base a información remitida por AFIP.  Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y empleadores autoasegurados.</p>				

Población de 14 años y más ocupada por rama de actividad económica agrupada. Total del País. Año 2001	
Sexo y rama de actividad económica agrupada	Población ocupada
<b>Total</b>	<b>10.913.187</b>
(A) Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	897.521
(B) Pesca y servicios conexos	13.475
(C) Explotación de minas y canteras	37.979
(D) Industria manufacturera	1.245.544
(E) Electricidad, gas y agua	90.165
(F) Construcción	638.566
(G) Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos automotores, motocicletas, efectos personales y enseres domésticos	1.911.381
(H) Servicios de hotelería y restaurantes	301.684
(I) Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	717.573
(J) Intermediación financiera y otros servicios financieros	186.513
(K) Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	711.751
(L) Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	969.280
(M) Enseñanza	930.925
(N) Servicios sociales y de salud	592.106
(O) Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	452.984
(P) Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	786.432
(Q) Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	2.001
(Z) Actividades no bien especificadas	427.307
Nota: la información sobre rama de actividad económica fue codificada de acuerdo al CAES- Clasificador de Actividades Económicas para Encuestas Sociodemográficas del Mercosur. Esta información tiene carácter provisorio.	
Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.	

## 2.2. Datos de España

España se encuentra en el puesto 12<sup>o</sup> de los países con mayor producto interior bruto (PIB), en el 19<sup>o</sup> entre los países con mayor renta per cápita y la penetración de Internet es del 37% de la población. Además España es el 42<sup>o</sup> país en lo que respecta al Índice de Competitividad Global<sup>32</sup>.

<sup>32</sup> Según datos del Banco Mundial, Eurostat, el Instituto Nacional de Estadística Español (INE) y el Foro Económico Mundial.

El producto interior bruto en España en el primer trimestre año 2.012: -0,4% interanual. Decrecimiento intertrimestral de 0,3% (Valor: 267.246 millones de euros)<sup>33</sup>.

Según datos oficiales<sup>34</sup> la evolución anual del Índice de Precios al Consumo en 2012 es del 2,9 %, siendo su evolución en los últimos doce años la que se describe en el gráfico, que se acompaña a continuación:

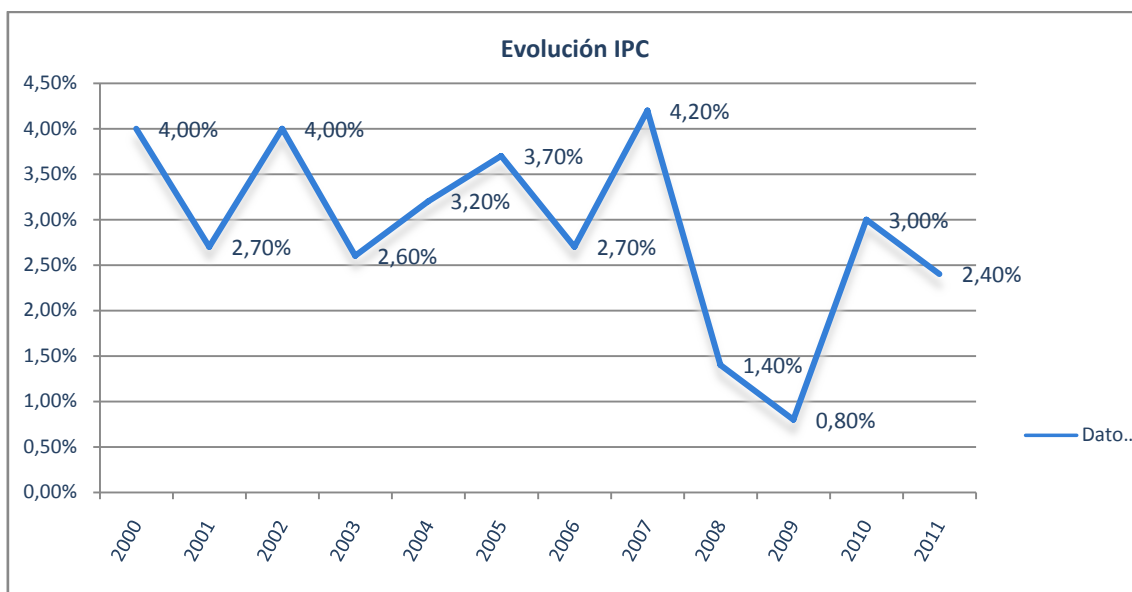
Año	Dato IPC
2000	4,00%
2001	2,70%
2002	4,00%
2003	2,60%
2004	3,20%
2005	3,70%
2006	2,70%
2007	4,20%
2008	1,40%
2009	0,80%
2010	3,00%
2011	2,40%

En el gráfico que acompañamos a continuación, reseñamos la evolución del IPC en los últimos años:

---

<sup>33</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Últimos datos publicados: mayo 2012 sobre el primer trimestre.

<sup>34</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).



Con la finalidad de destacar las actividades productivas más importantes, se acompaña a continuación la conformación del sector empresarial, según su sector económico<sup>35</sup>.

Empresas activas según el sector económico	Total	Industria	Construcción	Comercio	Servicios
	3.199.617	214.992	462.402	773.657	1.748.566
% representación en la población de empresas	100%	6,7%	14,5%	24,2%	54,6%

Por otra parte de la información que se acompaña seguidamente<sup>36</sup> se pone de manifiesto que el tejido empresarial español, mayoritariamente, se compone de empresas pequeñas o mediadas. Los mayores porcentajes de empresas pequeñas se encuentran en los sectores Servicios y Comercio y el peso de las empresas grandes se concentra en el sector industrial:

<sup>35</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

<sup>36</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE).

## Empresas activas según el sector económico, por intervalo de asalariados - Año 2011

Empresas activas según el sector económico	Total	Industria	Construcción	Comercio	Resto Servicios
	3.199.617	214.992	462.402	773.657	1.748.566
Sin asalariados	1.764.987	82.595	275.634	396.991	1.009.767
De 1 a 2 asalariados	867.550	56.020	111.596	236.045	463.889
De 3 a 5 asalariados	288.896	27.743	39.789	79.517	141.847
De 6 a 9 asalariados	131.944	16.429	16.297	35.119	64.099
De 10 a 19 asalariados	79.113	15.606	11.485	14.809	37.213
De 20 o más asalariados	67.127	16.599	7.601	11.176	31.751
% representación en la población de empresas	100%	6,7%	14,5%	24,2%	54,6%

Empresas activas según el sector económico	Total	%
	3.199.617	100
Sin asalariados	1.764.987	55,16
de 1 a 5 asalariados	1.156.446	36,14
de 6 a 19 asalariados	211.057	6,60
de 20 o más asalariados	67.127	2,10

Empresas registradas según categoría demográfica - Año 2011<sup>37</sup>

Situación de las Empresas	Total	Altas	Permanencias	Bajas
	3.590.887	334.516	2.865.101	391.270

### 3. La educación

#### 3.1. Datos de Argentina

En el cuadro que sigue a continuación se transcribe la tasa de analfabetismos por edad y sexo, según los últimos datos publicados en por el INDEC:

<sup>37</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). El 78% de las unidades registradas en 2011 figuraban activas el año anterior. Últimos datos publicados: Estructura y Demografía Empresarial a 1 enero 2012. datos publicados Agosto 2012.

Tasa de analfabetismo por grupo de edad y sexo. Total país. Año 2001																		
País	15 a 17 años			18 a 24 años			25 a 29 años			30 a 49 años			50 a 64 años			65 años y más		
	Total	V	M	Total	V	M	Total	V	M	Total	V	M	Total	V	M	Total	V	M
<b>Total</b>	<b>0,9</b>	<b>1,1</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,9</b>	<b>1,3</b>	<b>1,5</b>	<b>1,1</b>	<b>2,3</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>	<b>4,4</b>	<b>4,4</b>	<b>4,3</b>	<b>6,2</b>	<b>5,7</b>	<b>6,5</b>

V: varones, M: mujeres  
**Fuente:** INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población, en base al Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Para analizar el nivel educativo alcanzado por la población argentina, así como también la distribución por rama de actividad, utilizamos los cuadros siguientes:

Distribución de la población de 15 años y más según nivel educativo alcanzado por sexo. Total del país								
Año 2001								
Nivel educativo	Total (100,0)	Sin instrucción (1)	Primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario / universitario incompleto	Terciario / universitario completo
<b>Total del país</b>	<b>26.012.435</b>	<b>3,7</b>	<b>14,2</b>	<b>28,0</b>	<b>20,9</b>	<b>16,2</b>	<b>8,2</b>	<b>8,7</b>
Varones	12.456.479	3,5	14,3	28,7	22,8	15,6	8,1	7,0
Mujeres	13.555.956	3,9	14,1	27,3	19,2	16,8	8,4	10,3

1) incluye nunca asistió, jardín e inicial. Fuente: INDEC. Dirección Nacional de Estadísticas Sociales y de Población. Dirección de Estadísticas Sectoriales en base a procesamientos especiales del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Distribución de la población ocupada de 15 años y más, según máximo nivel educativo alcanzado por rama de actividad económica y sexo. Total del país. 2001							
Sexo y rama de actividad económica	Población ocupada de 15 años y más	Máximo nivel educativo					
		Hasta primario incompleto	Primario completo	Secundario incompleto	Secundario completo	Terciario / Universitario incompleto	Terciario / Universitario completo
<b>Total</b>	<b>10.893.827</b>	<b>1.350.309</b>	<b>2.769.816</b>	<b>1.823.541</b>	<b>2.109.711</b>	<b>1.125.455</b>	<b>1.714.995</b>
Agricultura, ganadería, caza y silvicultura	891.590	342.437	346.879	96.241	63.780	19.034	23.219
Pesca y servicios conexos	13.446	3.091	4.797	2.770	1.502	486	800
Explotación de minas y canteras	37.966	3.989	9.234	7.248	8.222	3.660	5.613
Industria Manufacturera	1.247.708	145.455	378.359	254.161	263.853	114.149	91.731
Electricidad, gas y agua	90.139	6.630	20.377	15.288	23.102	11.940	12.802
Construcción	661.295	142.499	255.542	125.560	78.126	27.479	32.089
Comercio al por mayor y al por menor; reparación de vehículos	1.907.478	160.767	477.478	414.984	506.117	215.665	132.467
Servicios de hotelería y restaurantes	301.203	30.024	84.697	72.274	67.149	31.829	15.230
Servicio de transporte, de almacenamiento y de comunicaciones	717.246	52.334	207.001	176.579	159.725	75.117	46.490
Intermediación financiera y otros servicios financieros	186.490	1.366	7.184	11.851	61.966	59.440	44.683
Servicios inmobiliarios, empresariales y de alquiler	699.251	37.070	95.232	86.022	132.672	118.001	230.254
Administración pública, defensa y seguridad social obligatoria	922.489	76.002	197.068	148.160	218.577	115.567	167.115
Enseñanza	930.326	17.313	63.062	35.136	138.833	139.853	536.129
Servicios Sociales y de salud	591.510	22.291	84.317	65.267	94.897	59.539	265.199
Servicios comunitarios, sociales y personales n.c.p.	506.677	54.441	127.173	98.421	112.030	59.741	54.871
Servicios de hogares privados que contratan servicio doméstico	758.503	190.072	303.594	141.734	88.709	22.089	12.305
Servicios de organizaciones y órganos extraterritoriales	1.979	32	124	157	372	359	935
Actividades no bien especificadas	428.531	64.496	107.698	71.688	90.079	51.507	43.063
<b>Fuente:</b> INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.							

#### 4.2. Datos de España

En el cuadro que se acompaña a continuación se detalla la tasa de alfabetización en España<sup>38</sup>:

<sup>38</sup> Fuente: UNESCO, datos consultados en el Instituto Nacional de Estadística (INE). Unidades: porcentaje. Población joven (entre 15 y 24 años) - Población adulta (15 años y más).

	2005			2006			2007		
	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres	Total	Varones	Mujeres
Tasa de alfabetización en población joven	99,7	99,7	99,7	99,7	99,7	99,7	99,7	99,7	99,7
Tasa de alfabetización en población adulta	97,3	98,5	96,2	97,4	98,5	96,3	97,4	98,6	96,4

En cuanto a la distribución de la población adulta por nivel de educación alcanzado, en el cuadro que sigue se destacan los siguientes valores<sup>39</sup>:

	Mujeres	Varones
De 25 a 34 años		
nivel 0-2	30,1	40,9
nivel 3-4	25,1	25,3
nivel 5-6	44,8	33,7
De 24 a 64 años		
nivel 0-2	46,3	48,5
nivel 3-4	21,7	22,2
nivel 5-6	32	29,3
De 55 a 64 años		
nivel 0-2	71,5	64
nivel 3-4	13,8	14,9
nivel 5-6	17,7	21,1

Nivel 0-2: preescolar, primaria y 1ª etapa educación secundaria

Nivel 3-4: 2ª etapa educación secundaria y post-secundaria no superior Nivel 5-6: 1º y 2º ciclo educación superior y doctorado

## 4. El mercado de trabajo

### 4.1. Datos de Argentina

A continuación se transcriben datos sobre la población económicamente activa ocupada y sobre la situación del desempleo:

<sup>39</sup> Fuente: INE - Estadísticas de Educación Formación Eurostat. 2012. Unidad: porcentaje.



Sexo	Población de 14 años o más	Población económicamente activa			
		Total	Ocupada		
			Sólo trabaja	Trabaja y estudia (1)	Trabaja y percibe jubilación o pensión (2)
<b>Total</b>	<b>26.681.048</b>	<b>15.264.783</b>	<b>9.536.143</b>	<b>867.990</b>	<b>509.054</b>
Varones	12.795.165	9.025.807	6.099.458	440.678	272.895
Mujeres	13.885.883	6.238.976	3.436.685	427.312	236.159

Tasas de empleo y desempleo por regiones. Tercer trimestre 2012						
Área geográfica	Tasas de					
	Actividad	Empleo	Desocupación	Subocupación	Subocupación demandante	Subocupación no demandante
Gran Buenos Aires	49,6	45,4	8,4	9,9	6,8	3,1
Cuyo	42,6	40,5	4,9	7,1	5,5	1,6
Noreste (NEA)	38,0	37,4	1,7	2,3	1,3	1,1
Noroeste (NOA)	43,4	40,3	7,2	7,5	4,9	2,6
Pampeana	45,8	42,2	7,9	9,2	6,5	2,7
Patagónica	45,2	42,7	5,3	6,1	4,6	1,6
<b>Fuente:</b> INDEC, Encuesta de Permanente de Hogares Continua.						

Período	Beneficiarios del seguro de desempleo		
	Total	Varones	Mujeres
<b>A diciembre de</b>			
2006	91.416	65.046	26.370
2007	102.353	72.450	29.903
2008	126.483	91.517	34.966
2009	144.034	105.072	38.962
2010	116.508	80.402	36.106
<b>A mayo de 2011</b>	102.943	69.172	33.771
<b>Fuente:</b> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Seguridad Social. Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Gerencia Gestión Presupuestaria.			

En relación con los salarios de los trabajadores argentinos, podemos ver que del "análisis de los salarios básicos que se realizó sobre las 173 escalas salariales que entraron en vigencia a partir del 01/01/12. Los resultados obtenidos fueron los siguientes:

- El salario básico promedio de la categoría inferior de convenio es de 4.259 pesos, mientras que el de la categoría representativa es de 5.067 pesos.
- Los salarios básicos de hasta 3.000 pesos representaron un 12% en la categoría inferior y un 6% en los de categoría representativa de convenio.
- Los salarios básicos de la categoría inferior pactados con mayor frecuencia son los del rango de entre 3.501 pesos a 4.000 pesos, en un 22%. Le siguen en nivel de frecuencia los de entre 4.001 pesos a 4.500 pesos y los del rango de "más de 5.000 pesos", con un 20% y 21% respectivamente.
- Los salarios básicos de la categoría representativa pactados con mayor frecuencia son los comprendidos en el nivel de "más de 5.000 pesos", en el 45% de los casos; luego los de entre 4.501 pesos y 5.000 pesos, con un 20%. Los salarios que se negociaron con menos frecuencia para la categoría representativa son los ubicados debajo de 3.000 pesos y los de entre 3.001 pesos a 3.500 pesos, ambos con una frecuencia del 6%.
- El salario básico promedio de la categoría representativa en las negociaciones de empresa fue de 5.617 pesos, mientras que en las de actividad fue de 4.583 pesos. Para la categoría inferior, el salario promedio negociado en el ámbito de actividad es de 3.954 pesos, mientras que el de empresa es de 4.603 pesos<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección de estudios de relaciones del trabajo, *Estado de la negociación colectiva-Tercer trimestre 2012*, p. 17, Buenos Aires, 2012.

En los últimos años se ha incrementado la negociación colectiva, así "durante 2010 se registraron 2.038 convenios y acuerdos colectivos, superando en un 27% el total de registros de 2009, continuando así con la dinámica ascendente de la negociación colectiva: el total de convenios y acuerdos firmados acumulados desde 2004 fue superior a 7.000.

Además de la cantidad de negociaciones, se incrementó sistemáticamente la cantidad de trabajadores cubiertos por negociaciones colectivas: su número se expandió de 3 a 5 millones de asalariados entre 2003 y 2010 en el sector privado no agrícola.

Respecto del ámbito de la negociación, 1.458 fueron por empresa (72%) y 580 por actividad (28%). La mayor participación de las negociaciones por actividad muestra el tipo de sistema de relaciones laborales de la Argentina, muy centralizado a nivel de rama de actividad. Respecto de 2009, aumentaron las frecuencias de ambos niveles pero en mayor medida crecieron las negociaciones por empresa"<sup>41</sup>.

#### *4.2. Datos de España*

A continuación se acompañan cifras de población económicamente activa por nivel de formación alcanzado<sup>42</sup>:

---

<sup>41</sup> Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección de estudios de relaciones del trabajo, *Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010*, p. 2, Buenos Aires, 2010.

<sup>42</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Unidad de medición: Miles de personas. Últimos datos publicados: Primer trimestre año 2.012.

	Ambos sexos	Varones	Mujeres
Total	23.110,40	12.590,50	10.519,80
Analfabetos	92,60	49,20	43,30
Educación primaria	2.776,40	1.654,10	1.122,30
Estudios primarios incompletos	436,90	258,50	178,40
Estudios primarios completos	2.339,50	1.395,70	943,90
Formación e inserción laboral que no precisa título de primera etapa de secundaria	10,30	4,70	5,50
Primera etapa de educación secundaria	6.717,30	4.055,80	2.661,50
Primera etapa de educación secundaria sin título de graduado escolar o equivalente	696,00	454,40	241,60
Primera etapa de educación secundaria con título de graduado escolar o equivalente	6.021,40	3.601,40	2.420,00
Garantía social/Iniciación profesional	15,50	10,00	5,50
Formación e inserción laboral que precisa título de primera etapa de secundaria	50,60	25,10	25,60
Segunda etapa de educación secundaria	5.436,10	2.875,80	2.560,20
Enseñanzas del bachillerato	3.325,00	1.788,60	1.536,50
Enseñanzas técnico-profesionales de grado medio	2.103,70	1.083,40	1.020,30
Enseñanzas de grado medio de música y danza	7,30	3,80	3,50
Formación e inserción laboral que precisa título de segunda etapa de secundaria	8,00	4,60	3,30
Enseñanzas técnico-profesionales de grado superior	2.382,50	1.384,60	997,90
Títulos propios (no homologados) de Universidades y formación e inserción laboral de formación profesional superior	23,70	14,00	9,70
Títulos propios (no homologados) de Universidades	17,00	8,60	8,50
Formación e inserción laboral de formación profesional superior	6,70	5,40	1,20
Enseñanza universitaria de primer y segundo ciclo	5.076,00	2.244,90	2.831,10
Enseñanzas universitarias de 1er ciclo y equivalentes o 3 cursos completos de licenciatura o créditos equivalentes	2.211,40	888,40	1.323,00
Enseñanzas universitarias de 1er y 2º ciclo, de sólo 2º ciclo y equivalentes	2.864,50	1.356,50	1.508,00
Estudios oficiales de especialización profesional	359,20	169,90	189,30
Enseñanza universitaria de tercer ciclo (Doctorado)	162,30	97,70	64,60

En relación con los ocupados y desempleados, la encuesta de población activa nos aporta los siguientes datos<sup>43</sup>:

	2º T 2012	1º T 2012	4º T 2011	3º T 2011	2º T 2011	1º T 2011
Activos	23.110,40	23.072,80	23.081,20	23.134,60	23.136,70	23.061,80
Ocupados	17.417,30	17.433,20	17.807,50	18.156,30	18.303,00	18.151,70
Parados	5.693,10	5.639,50	5.273,60	4.978,30	4.833,70	4.910,20
Tasa de Actividad (%)	60,08	59,94	59,94	60,11	60,12	59,88
Tasa de Desempleo (%)	24,63	24,44	22,85	21,52	20,89	21,29

<sup>43</sup> Fuente: Instituto Nacional de Estadística (INE). Unidad de medición: Miles de personas. Últimos datos publicados: 2º Trimestre del 2012 (según Nota de Prensa de 27-07-12).

En materia de prestaciones por desempleo, a continuación se detallan las principales características<sup>44</sup>:

Cuantía de la prestación (mensual) <sup>45</sup>	Mínimo	Máximo
sin hijos a cargo	497,00 €	1.087,20 €
teniendo mínimo 1 hijo	664,74 €	1.242,52 €
teniendo dos o más hijos	.....	1.397,83 €

Duración de la prestación según la cotización	Días de Prestación
de 360 a 539 días	120
de 540 a 719 días	180
de 720 a 899 días	240
de 900 a 1079 días	300
de 1080 a 1259 días	360
de 1260 a 1439 días	420
de 1440 a 1619 días	480
de 1620 a 1799 días	540
de 1800 a 1979 días	600
de 1980 a 2159 días	660
desde 2160 días	720

En el gráfico que se acompaña a continuación se consignan datos sobre el salario medio anual<sup>46</sup>:

	Mujeres	Varones
Salario a tiempo completo	22.898,30 €	26.523,60 €
Salario medio bruto	19.502,00 €	25.001,10 €
Salario mediano	16.433,10 €	20.730,70 €
Salario más frecuente	14.490,30 €	16.492,90 €
Salario a tiempo completo	9.872,40 €	11.247,90 €

<sup>44</sup> Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social - [www.sepe.es](http://www.sepe.es). Últimos datos publicados: Febrero 2.011 (se mantiene la misma información en el 2012).

<sup>45</sup> Deducciones: cotización Seguridad Social y Retención IRPF. Cálculos: bases cotización contingencias profesionales últimos 180 días de Seguridad Social dividido entre 180 días.

<sup>46</sup> Fuente: Encuesta Anual de Estructura Salarial del Instituto Nacional de Estadística (INE). Últimos datos publicados: Año 2011 con datos del año 2009 - cifra euros/año.

En España la economía sumergida supone el 22,5 % del PIB y representa una pérdida económica de 74 millones/euros no ingresados a Hacienda<sup>47</sup>. Por otra parte según un estudio de la Fundación de Cajas de Ahorro (FUNCAS)<sup>48</sup>, en el año 2010 el empleo sumergido fue de 4 millones de empleos no registrados.

Añadir que los sindicatos españoles tienen una de las tasas de afiliación más bajas de toda Europa. Las cifras más optimistas no rebasan el 22 por ciento del total de trabajadores asalariados, aunque hay una gran disparidad en función del tamaño de la empresa (más afiliados cuanto más grandes), el sector productivo (donde destacan los empleados públicos y el sector de transportes y telecomunicaciones) y la región (con Cataluña, Madrid, Valencia, Asturias y País Vasco a la cabeza)<sup>49</sup>.

A continuación se detallan los datos oficiales de afiliación sindical<sup>50</sup>:

Número de trabajadores	Afiliación %	Año
595.495	11,1	2000
599.610	10,9	2001
618.930	11,2	2002
669.508	11,8	2003

Los convenios colectivos registrados hasta julio 2012, son los siguientes<sup>51</sup>:

<sup>47</sup> Últimos datos publicados: Abril 2012. Fuente: Estudio del Instituto Tax Research a petición del Parlamento Europeo, datos generales consultados en Prensa Nacional

<sup>48</sup> [www.funcas.es](http://www.funcas.es)

<sup>49</sup> Jiménez, Fernando, “El sistema político español contemporáneo”, p. 32, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2005.

<sup>50</sup> Fuente: Dirección del Trabajo. Escuela Laboral 2004. Datos publicados en la página del Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

<sup>51</sup> Fuente: Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo Subsecretaría de Trabajo e Inmigración del Ministerio Empleo y Seguridad Social.

Ámbito Funcional	Total	Revisados*	Firmados
<b>TOTAL</b>			
Convenios	3.778	2.747	1.031
Empresas	973.195	740.389	232.806
Trabajadores	8.457.285	6.429.087	2.028.198
Jornada media (horas/año)	1.754,17	1.755,32	1.750,53
Aumento salarial (%)	2,62	2,98	1,50
<b>CONVENIOS DE EMPRESA</b>			
Convenios de Empresa	2.872	2.062	810
Trabajadores	748.763	518.451	230.312
Jornada media (horas/año)	1.702,86	1.698,77	1.712,07
Aumento salarial (%)	2,08	2,41	1,33
<b>CONVENIOS DE OTRO AMBITO</b>			
Convenios de Otro Ámbito	906	685	221
Trabajadores	7.708.522	5.910.636	1.797.886
Jornada media (horas/año)	1.759,15	1.760,28	1.755,46
Aumento salarial (%)	2,68	3,03	1,52

\* firmados en años anteriores con vigencia superior a 1 año y de aplicación vigente a efectos económicos

Secciones de Actividad	Total Convenios				Convenios de Empresa			Convenios Otro Ámbito		
	Convenios	Empresas	Trabajadores	Aumento Salarial (%)	Convenios	Trabajadores	Aumento Salarial (%)	Convenios	Trabajadores	Aumento Salarial (%)
Total	3.778	973.195	8.457.285	2,62	2.872	748.763	2,08	906	7.708.522	2,68
Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca	50	64.180	462.208	2,62	18	1.515	3,03	32	460.693	2,62
Industrias extractivas	23	134	10.097	1,84	20	4.697	2,20	3	5.400	1,53
Industria manufacturera	931	168.619	2.084.918	2,95	659	192.608	2,40	272	1.892.310	3,01
Suministro de energías eléctrica, gas, vapor y aire acondicionado	26	78	18.295	1,93	18	2.265	2,76	8	16.030	1,81
Suministro de agua, saneamiento, gestión de residuos y descontaminación	350	764	40.122	2,53	329	32.515	2,44	21	7.607	2,92
Construcción	106	116.725	1.193.823	2,43	58	17.804	1,14	48	1.176.019	2,45
Comercio al por mayor y por menor, reparación vehículos motor y motocicletas	319	153.475	1.147.064	2,6	150	106.236	2,95	169	1.040.828	2,56
Transporte y almacenamiento	341	89.438	330.903	2,66	251	103.337	1,48	90	227.566	3,19
Hostelería	74	148.815	762.230	2,77	38	8.445	2,67	36	753.785	2,77
Información y comunicaciones	135	1.828	89.109	2,14	114	50.991	1,23	21	38.118	3,36
Actividades financieras y de seguros	30	4.353	350.127	0,8	17	16.460	2,57	13	333.667	0,71
Actividades inmobiliarias	13	46.866	75.740	1,9	12	740	2,39	1	75.000	1,90
Actividades profesionales, científicas y técnicas	81	72.667	577.686	2,32	66	14.912	2,47	15	562.774	2,31
Actividades administrativas y servicios auxiliares	358	41.877	465.485	3,16	291	42.458	2,51	67	423.027	3,22
Administración pública y defensa, Seg.Social obligatoria	433	440	63.141	0,42	431	62.037	0,43	2	1.104	0,07
Educación	61	5.834	85.415	2,38	53	10.860	0,74	8	74.555	2,62
Actividades sanitarias y de servicios sociales	180	19.354	394.752	3,58	129	32.968	2,00	51	361.784	3,72
Actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento	151	11.954	168.871	3,15	135	37.177	2,82	16	131.694	3,24
Otros servicios	105	12.566	126.293	1,35	80	10.694	2,47	25	115.599	1,25
Actividades de hogar, personal doméstico	11	13.228	11.006	2,81	3	44	1,29	8	10.962	2,81

## 5. La siniestralidad laboral

### 5.1. Datos generales, según la Organización Internacional del Trabajo

La Organización Internacional del Trabajo (OIT), en el estudio antes citado<sup>52</sup>, realiza sugerencias para una cultura general de seguridad en el trabajo, efectúa un detalle de las características principales de la siniestralidad en el mundo.

A modo de síntesis se destacan a continuación los indicadores más significativos, extraídos de dicho estudio, en relación a esta problemática:

Año tras año, cerca de 2 millones de hombres y mujeres pierden la vida como consecuencia de accidentes y enfermedades relacionadas con el trabajo. Además, según un cálculo conservador, cada año los trabajadores sufren 270 millones de accidentes de trabajo y 160 millones de enfermedades relacionadas con el trabajo.

Entre las causas principales de mortalidad atribuibles al trabajo en el mundo se encuentran las siguientes: cáncer relacionado con el trabajo (32%), enfermedades circulatorias relacionadas con el trabajo (23%), accidentes de trabajo en general (19%) y enfermedades transmisibles relacionadas con el trabajo (17%).

En este estudio la OIT describe los distintos factores evitables en relación con cada una de las causas indicadas en el párrafo anterior, entre las que podemos destacar las siguientes.

1. *En relación con las enfermedades que causan la muerte:* evitar productos que ocasionan el cáncer (asbestos, radiaciones ionizantes, sílice, etc.), exceso de horas de trabajo, trabajo

---

<sup>52</sup> *La seguridad en cifras*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.



nocturno, elevadas exigencias y poco margen para la toma de decisiones, ruido, mala calidad del agua, malas condiciones de higiene y falta de conocimiento al respecto, etc.

2. *Vinculado con los accidentes de trabajo*: la OIT, señala entre los factores causantes de los mismos: falta de una política de seguridad y salud, falta de sistemas de gestión de la seguridad y la salud, escasa cultura en materia de seguridad, inexistencia o deficiencia de los sistemas de observancia legal, cooperación tripartita inexistente o deficiente, falta de un sistema de compensación basado en incentivos, falta de sistemas de formación y educación en todos los niveles, etc.

Según el tipo de trabajo, se producen anualmente unas 500 a 2.000 lesiones menores por cada muerte. Sobre esta base, el cálculo de la OIT sobre la cifra total de accidentes de trabajo en el mundo, mortales o no, es de 270 millones por año.

Ciertos estudios realizados en los Estados Unidos y Finlandia muestran que por cada accidente mortal se producen más de 1.000 accidentes de trabajo que provocan 3 o más días de incapacidad. Los *cuasi accidentes* y los incidentes son mucho más frecuentes. Por cada muerte, ocurren 70.000 *cuasi accidentes*.

Si bien algunas enfermedades relacionadas con el trabajo poseen una serie de factores causales difíciles de eliminar, como las susceptibilidades genéticas heredadas, los accidentes de trabajo son causados en su totalidad por factores evitables en el lugar de trabajo. De modo que, prácticamente, todos los accidentes pueden evitarse mediante una serie de medidas ya conocidas. Si todos los Estados miembros de la OIT utilizaran las estrategias y prácticas de prevención de accidentes más adecuadas, ya elaboradas y a las que pueden acceder fácilmente, podrían evitarse unas 300.000 muertes (sobre un total de 360.000) y 200 millones de accidentes (sobre 270 millones), sin mencionar el ahorro en pagos de indemnización.

## *5.2. Las contingencias sociales incluidas en el concepto de siniestralidad laboral*

Antes de analizar los datos existentes en los registros de siniestralidad existentes en Argentina y España, resulta necesario previamente determinar las contingencias sociales, que se encuentran incluidas en los mismos.

### *5.2.1. Las contingencias profesionales en Argentina*

#### *5.2.1.1. Accidente de trabajo*

En general, la regulación normativa de lo que se considera accidente de trabajo es similar en Argentina y España, ya que la Ley 24.557, de Riesgos del Trabajo (LRT)<sup>53</sup>, en su art. 6 establece que se considera accidente de trabajo a todo acontecimiento súbito y violento, ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo.

Estamos en presencia de una causa violenta y externa al trabajador que presta servicios por cuenta ajena, ya sea por el hecho del trabajo (o como indica la normativa española; como consecuencia del trabajo) es decir cuando el trabajo es la causa eficiente del accidente o por ocasión del mismo, lo que significa que el trabajo ha posibilitado el infortunio.

En el concepto podemos advertir que no se hace referencia al daño o lesión.

---

<sup>53</sup> Esta ley es sancionada el 13/09/95, promulgada el 03/10/95, publicada en el Boletín Oficial el 04/10/95. Conforme el Decreto 659/96, artículo 2º entra en vigencia el 01/07/96. En lo que respecta al Debate Parlamentario de la norma, podemos destacar que la Cámara de origen fue la de Diputados (que la aprobara con modificaciones el 21 de junio de 1995) y la revisora fue el Senado (quien aprueba el proyecto con modificaciones el 17 de agosto de 1995), pasando a la Cámara de Diputados quien la sanciona el día 13 de septiembre de 1995.

### *5.2.1.2. Otros supuestos considerados accidentes de trabajo.*

#### *5.2.1.2.1. Accidente in itinere (art. 6.1. LRT)*

La norma establece que también se considera accidente de trabajo a todo acontecimiento súbito y violento, ocurrido en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo. El trabajador podrá declarar por escrito ante el empleador, y éste dentro de las setenta y dos horas ante el asegurador, que el itinere se modifica por razones de estudio, concurrencia a otro empleo o atención de familiar directo enfermo y no conviviente, debiendo presentar el pertinente certificado a requerimiento del empleador dentro de los tres días hábiles de requerido.

Si bien parece que será accidente de trabajo, el ocurrido al ir a trabajar (trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo) se considera que es tanto al ir como al volver. Lo curioso es que en la regulación normativa anterior expresamente se indicaba "y viceversa", frase que en la LRT fue eliminada.

Por otra parte y a diferencia de la normativa española, la situación prevista por la ley argentina es más estricta, ya que expresamente indica que no se debe interrumpir el trayecto por causas ajenas al trabajo, por lo que el margen interpretativo de la magistratura es más limitado, ya que para que se posibilite la excepción a dicha condición, el trabajador deberá probar que comunicó fehacientemente la interrupción, por las razones taxativamente señaladas en la norma.

Según la jurisprudencia y de forma similar al modelo español, se exige la idoneidad y razonabilidad en los medios utilizados para trasladarse y en la elección del trayecto.

Además del accidente *in itinere*, no existe en la legislación argentina otros supuestos asimilados al accidente de trabajo, que tengan cobertura dentro del sistema de seguro obligatorio de cobertura de los siniestros laborales, regulados por la Ley de Riesgos del Trabajo n° 24.557 (LRT).

Con relación a este último aspecto, resulta conveniente destacar que en los regímenes anteriores a la LRT, estaba previsto la cobertura de las enfermedades del trabajo (o también llamadas “enfermedades accidentes”). Así durante la vigencia de la Ley 9688 de Accidentes del Trabajo (B.O., 21/10/15), eran indemnizables las patologías que tuvieran su origen en causas ajenas a la actividad laboral, pero que en ellas confluyen al mismo tiempo otros factores concausales, derivados de la tarea realizada por el trabajador o el ambiente de trabajo, que provoquen la puesta de manifiesto de la enfermedad, originen su agravamiento o la aceleren.

La Ley 24.028 (B.O., 17/12/91), modifica la Ley 9.688 e introduce un importante cambio en esta materia, ya que estableció que en caso de concurrencia de factores causales atribuibles al trabajador y factores causales atribuibles al trabajo, sólo se indemnizará la incidencia de estos últimos. Con esta norma, se introduce un cambio sustancial ya que a partir de su sanción el empresario responde por los daños generados por la influencia del trabajo en la patología y no como antes, que respondía por las consecuencias dañosas de la enfermedad sin diferenciar, en absoluto, la causa que la originaba (sólo era necesario probar que la enfermedad se agravó o se manifestó por la incidencia del trabajo, luego no importaba el resto de las concausas existentes). En consecuencia, con la Ley 24.028 se restringe un poco más la responsabilidad del empresario.

En consecuencia y como se ha indicado más arriba al sancionarse la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo, las únicas contingencias cubiertas por este

sistema son los accidentes de trabajo (incluidos los in-itinere) y las enfermedades profesionales, reconocidas en el listado revisado anualmente por el Poder Ejecutivo, desapareciendo las enfermedades del trabajo (o enfermedades accidente) del sistema especial de cobertura de las contingencias profesionales, regulado por la LRT.

Decir que las enfermedades del trabajo no están comprendidas como patologías, reparables por el régimen especial de la LRT, no significa que no pueda reclamarse su reparación integral con fundamento en el Derecho Civil (en virtud de lo establecido en el art. 1.109 o 1.113 del Código Civil Argentino<sup>54</sup>), ya que los Tribunales vienen reconociendo esta posibilidad, en la medida que el trabajador demuestre que las tareas y/o el ambiente de trabajo constituyen "la cosa riesgosa o peligrosa", en los términos del art. 1113 CC y que exista una patología que, si bien puede tener un origen genético, el trabajo actuó como factor desencadenante de su agravamiento, por lo que la incapacidad laboral que genera posee un nexo concausal con las tareas desempeñadas y probadas en el juicio.

Por último, solo indicar que en el supuesto indicado en el párrafo anterior, y como principio general, el principal responsable es el empresario, el cual debe asumir la reparación integral del siniestro en los términos indicados en la sentencia judicial, ya que la Aseguradora de Riesgo del Trabajo (ART), como gestora de las prestaciones establecidas en la Ley 24.557 no tiene

---

<sup>54</sup> Art. 1109 Código Civil Argentino: "Todo el que ejecuta un hecho, que por su culpa o negligencia ocasiona un daño a otro, está obligado a la reparación del perjuicio. Esta obligación es regida por las mismas disposiciones relativas a los delitos del derecho civil. Cuando por efecto de la solidaridad derivada del hecho uno de los coautores hubiere indemnizado una parte mayor que la que le corresponde, podrá ejercer la acción de reintegro".

Art. 1113 Código Civil Argentino: "La obligación del que ha causado un daño se extiende a los daños que causaren los que están bajo su dependencia, o por las cosas de que se sirve, o que tiene a su cuidado. En los supuestos de daños causados con las cosas, el dueño o guardián, para eximirse de responsabilidad, deberá demostrar que de su parte no hubo culpa; pero si el daño hubiere sido causado por el riesgo o vicio de la cosa, sólo se eximirá total o parcialmente de responsabilidad acreditando la culpa de la víctima o de un tercero por quien no debe responder. Si la cosa hubiese sido usada contra la voluntad expresa o presunta del dueño o guardián, no será responsable".

obligación de responder, porque la enfermedad del trabajo o enfermedad accidente no es una contingencia protegida en LRT y, en consecuencia, no es una obligación que asuma al suscribir el contrato de afiliación con la empresa cliente. Este principio general puede ceder y condenarse a la ART de forma solidaria con la empresa con fundamento en el derecho civil, cuando se demuestre el cumplimiento insuficiente y por ende ineficaz de los deberes de prevención y control de la aseguradora de riesgos del trabajo, previa comprobación del nexo de causalidad adecuado de dichos incumplimientos con el daño padecido por el trabajador, todo ello con sustento en el art. 1074 del Código Civil<sup>55</sup>.

### *5.2.1.3. Enfermedad profesional*

De igual manera a como sucede en la normativa española, la identificación de las enfermedades profesionales se encuentra inserta en un listado cerrado, que determina los agentes de riesgo y las actividades que pueden provocarla, es decir, que hay una enfermedad profesional cuando la patología está originada en las tareas realizadas por el trabajador, cuyos agentes de riesgos son capaces de producirla.

En el art. 6.2.a) LRT se establece que se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará (anualmente) el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento del artículo 40 apartado 3 de esta ley. El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional.

Esta regulación tiene una importante diferencia con el modelo español ya que para determinar el listado de enfermedades profesionales, "se ha

---

<sup>55</sup> Art. 1074 Código Civil Argentino: "Toda persona que por cualquier omisión hubiese ocasionado un perjuicio a otro, será responsable solamente cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido".

seguido el criterio de la tipicidad y del *numerus clausus*, bien que el cometido no ha sido asumido directamente por el legislador sino delegado al mecanismo que resulta de los artículos 40.2 y 40.3, es decir, con intervención del órgano tripartito de participación<sup>56</sup> (cuyo dictamen es previo, necesario y vinculante) y actividades del Estado a través del Poder Ejecutivo que puede darse, bien "sólo forma" respecto a dicho dictamen, bien dirimiendo la falta de unanimidad en su seno a favor de alguna de las propuestas sustentadas"<sup>57</sup>.

Otro hecho distintivo de la legislación argentina, es la posibilidad de que la Comisión Médica Central, en casos concretos, pueda determinar como enfermedad profesional<sup>58</sup> aquellas patologías provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo, excluyendo la influencia de los factores atribuibles al trabajador o ajenos al trabajo.

## 5.2.2. Las contingencias profesionales en España

### 5.2.2.1. Accidente de trabajo

En España el art. 115.1. de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social) (LGSS), establece que:

---

<sup>56</sup> El órgano tripartito es el "Comité Consultivo Permanente", integrado por cuatro representantes del Gobierno, cuatro representantes de la Central General de Trabajadores, cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales serán designados por el sector de la pequeña y mediana empresa y presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Este comité tiene funciones consultivas al momento de determinarse el listado de enfermedades profesionales, previo dictamen de la Comisión Médica Central.

<sup>57</sup> Corte, Néstor y Machado José Daniel, *Siniestralidad laboral - Ley 24.557*, p. 287, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fé, Argentina, 1996.

<sup>58</sup> El art. 21 de la LRT, establece que entre las funciones encomendadas a las Comisiones Médicas, se encuentra la de determinar la naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad. Las Comisiones Médicas están integradas por médicos designados por la Administración y seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes.

"Se entiende por accidente de trabajo toda lesión corporal que el trabajador sufra con ocasión o por consecuencia del trabajo que ejecute por cuenta ajena".

En consecuencia, los elementos que tipifican al accidente de trabajo, son los siguientes:

*Trabajo por cuenta ajena:*

En principio, pueden ser víctimas de accidentes de trabajo, quienes presten servicio de forma voluntaria a favor de otro y dentro de su ámbito de organización y dirección, a cambio de una remuneración, en virtud de un contrato de trabajo (regulado en el art. 1 del Estatuto de los Trabajadores)

*Lesión o daño corporal:*

Hay una "lesión", en este sentido, cuando se produce un menoscabo físico y/o psíquico producido como consecuencia de una acción súbita y violenta derivada de un agente exterior. No obstante lo antes referido y según lo dispone la Ley General de la Seguridad Social, también se considera lesión el daño derivado de un proceso lento y progresivo típico de una enfermedad, en la medida que se den las condiciones que indicaremos más adelante.

*Relación de causalidad entre la lesión y el daño:*

Para determinar este tipo de relación se utiliza una fórmula amplia y flexible, que se pone de manifiesto a través de las siguientes posibilidades:

- Si la lesión se produce por una causa directa o inmediata, entendemos que es un daño producido por consecuencia del trabajo.
- Si la lesión se produce por una causa indirecta o mediata, entendemos que el daño se produce con ocasión del trabajo.



La relación causal, como conexión entre trabajo y lesión opera de forma flexible en sentido amplio, al comprender tanto aquellos supuestos en que el trabajo es causa única o concurrente de la lesión, como aquellos otros en que actúa como condición, sin cuyo concurso no se hubiera producido dicho efecto o éste no hubiera adquirido una determinada gravedad<sup>59</sup>.

Teniendo en cuenta los criterios sustentados por la jurisprudencia para que se rompa el nexo causal, es necesario que existan hechos irrefutables que no dejen duda de la inexistencia de dicho nexo.

#### *5.2.2.2. Otros supuestos considerados accidentes de trabajo*

Por disposición normativa (art. 115.2 LGSS) los siguientes supuestos que vamos a analizar son asimilados al concepto de accidente de trabajo, no obstante que en estos casos no se presenten las características básicas que lo tipifican:

##### *5.2.2.2.1. Accidente in itinere (art. 115.2. a) LGSS):*

Son los accidentes que sufre el trabajador, al producirse una lesión súbita y violenta por un agente externo, en el trayecto que se sigue al ir o volver del lugar de trabajo, por lo que el nexo causal se mantiene a lo largo del mismo.

Los supuestos, en que se rompe dicho nexo causal, vienen determinados por la abundante jurisprudencia existente en la materia. Así el trayecto elegido por el trabajador debe ser el "normal e idóneo", que parte de su domicilio habitual y transcurre hasta llegar a su lugar de trabajo y no debe haber desviaciones ajenas al mismo por motivos personales. También debe

---

<sup>59</sup> Martín Valverde, Antonio, García Murcia, Joaquín, *Tratado Práctico de Derecho de la Seguridad Social*, Volumen I, p. 327, Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

tener estas características de idoneidad y razonabilidad el medio utilizado para trasladarse y la duración empleada.

En consecuencia, el fundamento de la asimilación de este supuesto al de un accidente de trabajo, viene dado porque el motivo que obliga al trabajador a recorrer el trayecto es justamente el prestar sus servicios bajo dependencia del empresario.

#### 5.2.2.2.2. *Accidentes de cargos electivos sindicales (art. 115.2.b) LGSS):*

Son los accidentes que sufren los representantes sindicales con cargos electivos, con ocasión o como consecuencia del ejercicio de sus funciones, así como también los ocurridos al ir o al volver del lugar en que se ejecutan estas labores.

En este caso, se aplican las mismas reglas y presunciones que para el accidente trabajo "típico".

#### 5.2.2.2.3. *Accidentes por la realización de una tarea no vinculada con la prestación contratada (art. 115.2.c) LGSS):*

La lesión se produce en ocasión o como consecuencia de la realización de labores que se consideran necesarias para el buen funcionamiento de la empresa, no son las habituales del trabajador y pueden originarse en una orden del empresario o por decisión del propio trabajador.

#### 5.2.2.2.4. *Accidentes en actos de salvamento (art. 115.2.d) LGSS):*

La condición exigida para que este accidente sea considerado como laboral, es que exista una relación de causalidad entre el acto de salvamento u

otro de naturaleza análoga y que el mismo se produzca con ocasión del trabajo.

Por último, consideramos importante destacar que en el régimen jurídico español se presume, salvo prueba en contrario, que es accidente de trabajo las lesiones que sufra el trabajador durante el tiempo y en el lugar de trabajo.

#### *5.2.2.3. Enfermedades de trabajo (art. 115.2, e) LGSS)*

Por disposición normativa, no sólo se considera accidente de trabajo la lesión producida por la acción súbita y violenta de un agente exterior, sino también al daño producido por un proceso lento y progresivo típico de una enfermedad, que contraiga el trabajador por la realización de su trabajo, siempre que se pruebe que la patología es causa única y exclusiva de la tarea realizada por el mismo.

Las enfermedades del trabajo, según la doctrina, son las producidas por factores o agentes nocivos que actúan sobre la actividad laboral que se ejecuta. Dentro de este supuesto, se comprenden todas aquellas enfermedades no profesionales, que se produzcan como consecuencia de la realización del trabajo. Sólo existirá accidente de trabajo cuando la enfermedad tenga relación directa con el trabajo, por lo que el nexo de causalidad debe ser directo, sin que, como señala una vez más la doctrina, pueda ser una conexión indirecta, ocasional o concausal, siendo necesario que se acredite la efectiva influencia de la referida actividad laboral en la aparición de la enfermedad<sup>60</sup>.

A diferencia de otros sistemas, nuestra jurisprudencia entendió muy pronto que también bajo el término lesión, se comprendía la enfermedad contraída en el ejercicio de una profesión determinada (STS 17-6-1903), al

---

<sup>60</sup> Martín Valverde, Antonio, García Murcia, Joaquín, *Tratado Práctico de Derecho de la Seguridad Social*, Volumen I, p. 342, Aranzadi S.A. Navarra, 2008.

interpretar que el accidente se definía no como referencia a un suceso repentino, sino al hecho mismo constitutivo de la lesión. La inclusión de la enfermedad dentro del término lesión, se sustenta en la actualidad en la LGSS artículo 115.2.e), al calificarse de accidente de trabajo a las denominadas enfermedades del trabajo: "dolencias lentas y progresivas contraídas en el ejercicio de una profesión determinada", la presunción *iuris tantum* de su laboralidad juega sin embargo a su favor, cuando se producen en el lugar o tiempo de trabajo, a no ser que se demuestre que la causa desencadenante de la misma es ajena por completo al mismo<sup>61</sup>.

#### 5.2.2.4. Enfermedades agravadas por un accidente de trabajo (art. 115.2, f) LGSS)

En estos supuestos, para que la patología sea considerada consecuencia de un accidente de trabajo, es necesario: a) la existencia de una enfermedad preexistente; b) la existencia de un accidente de trabajo que sea la causa de aparición o agravamiento de la dolencia.

#### 5.2.2.5. Enfermedades intercurrentes (art. 115.2, g) LGSS)

También se consideran accidentes de trabajo, las llamadas enfermedades "intercurrentes", que son complicaciones derivadas del proceso patológico determinado por el accidente mismo, o tengan su origen en afecciones adquiridas en el nuevo medio, en que se haya situado al paciente para su curación.

---

<sup>61</sup> Montoya Melgar, Alfredo, *Curso de Seguridad social*, Tercera Edición, p. 509, Aranzadi S.A., Navarra, 2005.

#### 5.2.2.6. Enfermedad profesional

Tratándose esta contingencia de una enfermedad, estamos en presencia de un proceso lento y progresivo de consolidación de una patología producida como consecuencia del trabajo.

Según lo regulado por el art. 116 LGSS, se entenderá como enfermedad profesional la contraída a consecuencia del trabajo ejecutado por cuenta ajena, en las actividades que se especifiquen en el cuadro que se apruebe a estos efectos y que esté provocada por la acción de los elementos o sustancias que en dicho cuadro se indiquen, para cada enfermedad profesional.

En consecuencia, los elementos que tipifican a la enfermedad profesional y, a la vez, sirven para diferenciarlas de otras contingencias, son los siguientes:

- La causas que originan esta enfermedad, son derivadas de los elementos que manipula el trabajador o por las sustancias existentes en el medio ambiente de trabajo,
- Estos elementos y sustancias, que pueden dar lugar a una enfermedad profesional, son exclusivamente los que se encuentran expresamente determinados en el cuadro indicado<sup>62</sup>.
- Si la enfermedad padecida por el trabajador aparece listada en el cuadro de actividades, existe entonces la presunción *iuris et de iure* de que es profesional, no requiriéndose la prueba del nexo causal, a diferencia de lo que ocurre con las enfermedades del trabajo; no es profesional aquella, aún listada, que no deriva directamente del trabajo<sup>63</sup>.

---

<sup>62</sup> El RD 1299/2006, de 10 de noviembre establece el listado cerrado de seis grupos de enfermedades y los agentes que pueden provocarlas. Este listado puede ser ampliado por la Administración del Trabajo.

<sup>63</sup> Montoya Melgar, Alfredo, *Curso de Seguridad social*, Tercera Edición, p. 516, Aranzadi S.A., Navarra, 2005.

Por último, resulta de importancia destacar que según el primer Análisis General de Patologías no Traumáticas Causadas o Agravadas por el Trabajo (PANOTRATSS) -que recoge las enfermedades no incluidas en el cuadro de enfermedades profesionales que son contraídas por los trabajadores durante la realización de su trabajo, así como el agravamiento de las lesiones que ya padece el trabajador con anterioridad-, durante el año 2010 la Seguridad Social detectó 10.042 enfermedades no consideradas como profesionales, pero si causadas o agravadas por el trabajo. De estas, 9467 correspondieron a patologías no traumáticas causadas por el trabajo y 575 se debieron a enfermedades agravadas por la actividad laboral. Por otra parte, el Sistema de Comunicación de Enfermedades Profesionales (CEPROSS) -que recibe información de las patologías sufridas por los trabajadores incluidas en el cuadro de enfermedades profesionales-, registró en el año de referencia 18.186 enfermedades profesionales. Por tanto, según la suma de los datos de ambos sistemas, en el año 2010 hubo en España un total de 28.228 enfermedades relacionadas con el trabajo<sup>64</sup>.

### *5.3. Principales similitudes y asimetrías que condicionan los datos sobre la siniestralidad laboral*

Del análisis comparado realizado en los puntos anteriores, queda de manifiesto que dentro del sistema de cobertura de las contingencias profesionales, en el modelo español se observa que hay más supuestos que se encuentran protegidos como contingencias cubiertas por el sistema específico de riesgos del trabajo, lo que indica que el empresario cuenta con mayor precisión de las patologías que se encuentran protegidas, a cambio de sus cotizaciones a la seguridad social para la cobertura de estos infortunios, en cambio en Argentina el sistema es más limitado y restrictivo al momento de determinar las contingencias cubiertas.

---

<sup>64</sup> *Gaceta Informativa, Boletín de novedades en prevención*, año VI, N° 156, 16 de mayo de 2011, Lex Nova.

Lo antes expuesto condiciona el análisis comparativo de los datos de siniestralidad de ambos países, ya que su conformación no resulta simétrica.

De todas formas, el desafío de los distintos sistemas de registro de la siniestralidad laboral, es el de reunir información suficiente que permita ampliar el conocimiento de las enfermedades profesionales, para poder implantar sistemas de prevención eficaces.

#### *5.4. La siniestralidad laboral en Argentina. Principales indicadores*

A partir de la entrada en vigor de la Ley de Riesgos del Trabajo, se institucionaliza en Argentina un sistema incipiente de información estadística sobre siniestralidad, en el mercado laboral formal, cosa que hasta ese momento se intuía o deducía a partir de algunas variables indicativas.

En consecuencia, la información existente y mejorable, si bien acotada al a los trabajadores asalariados registrados (60% del total), resulta de suma utilidad al momento de adoptar políticas de prevención de riesgos y permite, a su vez, diseñar programas absolutamente direccionados, lo que facilita un uso racional de los recursos, en materia de lucha contra la siniestralidad.

Los indicadores de siniestralidad son publicados por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) resultando ser los siguientes:

1. *Índices de incidencia* (expresa la cantidad de trabajadores o personas siniestradas por motivo y/o en ocasión del empleo - incluidas las enfermedades profesionales- en un período de 1 año, por cada mil trabajadores expuestos).
2. *Índices de frecuencia* (expresa la cantidad de trabajadores o personas siniestradas por motivo y/o en ocasión del empleo - incluidas las enfermedades profesionales- en un período de 1 año, por cada millón de horas trabajadas).

3. *Índices de Gravedad*, dentro del que encontramos el índice de pérdida (refleja cuántas jornadas de trabajo se pierden en el año, por cada mil trabajadores expuestos –o promedio del total de personas que trabajan en cada instante del año) y duración media de las bajas (indica cuántas jornadas laborales se pierden, en promedio, por cada trabajador siniestrado –que haya tenido uno o más días laborales caídos).
4. *Índices de incidencia en fallecidos* (expresa cuántos trabajadores fallecen por motivo y/o en ocasión del empleo -incluidas las enfermedades profesionales- en un período de un año, por cada un millón de trabajadores expuestos -o promedio del total de personas que trabajan en cada instante del año).
5. *Trabajadores expuestos* (promedio), personas siniestradas con uno o más días caídos y Jornadas no trabajadas.

Finalmente, en la información estadística de la SRT, se publica un apéndice terminológico, con el significado de los términos utilizados en las mismas, así se señala que:

- Persona o trabajador siniestrado: es todo trabajador asegurado que sufrió una lesión en el período considerado, debido a accidentes ocurridos por motivo o con ocasión del empleo - accidentes de trabajo y de trayecto o in itinere- y por las enfermedades profesionales.
- Empleador o empresa siniestrada: es el empleador afiliado al que corresponde una o más personas siniestradas en el período de análisis o estudio.
- Trabajadores asegurados o expuestos: son todos aquellos trabajadores incluidos por los empleadores afiliados, en las declaraciones juradas que presentan mensualmente a la Dirección General Impositiva -cuando se encuentran dentro del Sistema Único de Seguridad Social (SUSS)- o en las declaraciones entregadas a la aseguradora responsable o



directamente a la SRT, para los casos que se encuentran fuera del SUSS. Los trabajadores expuestos, entonces, se calcularon como la media aritmética o promedio simple de las doce declaraciones juradas realizadas por el empleador, para cada uno de los meses correspondientes al período que se considere.

- Empleadores afiliados: son todos aquellos empleadores identificados de forma unívoca por su Código Único de Identificación Tributaria (CUIT) y que se encuentran cubiertos por el sistema de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT) debido a que suscribieron un contrato con una aseguradora o porque están incluidos en la opción del autoseguro.
- Estimación del salario bruto percibido por el trabajador: debido a que la información disponible en el registro no prevé información acerca del salario que percibe el trabajador siniestrado, se utiliza para el 80% de los casos el salario bruto registrado para cada Código Único de Identificación Laboral (CUIL) en las bases de la Administración Nacional de la Seguridad Social -ANSES-, el 20% restante se estima a partir del cálculo del salario medio bruto pagado por la empresa en donde se desempeñaba el trabajador al momento del siniestro.
- Días caídos: son los días en los que no se realizaron tareas incluidos días domingo, feriados y días en los que la empresa permaneció cerrada, excluidos el día del siniestro y el de regreso al trabajo.
- Registro de personas siniestradas: es la forma adoptada para el registro de los siniestros laborales contemplados por el sistema de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (Ley N° 24.557), siendo la unidad de conteo cada persona accidentada o siniestrada con motivo o en ocasión de su empleo, incluye los accidentes de trayecto o in itinere y las enfermedades profesionales.
- Lesiones profesionales: son las lesiones sufridas por los trabajadores y producidas por accidentes ocurridos por motivo o

con ocasión del empleo -accidentes de trabajo y de trayecto- y por las enfermedades profesionales -contenidas por el Decreto 658/96-.

Veamos a continuación algunos datos estadísticos sobre la siniestralidad en Argentina<sup>65</sup>, con el propósito de que podamos observar las particularidades de la misma, en el año 2011.

En este periodo la población de trabajadores cubiertos promedio fue de 8.311.694 (4,3% más que el año anterior), y se notificaron 669.088 casos al Registro de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales (AT/EP) - excluidos los accidentes *in itinere* y los reingresos- alcanzaron las 514.755 notificaciones, de las cuales 466.086 casos ocasionaron días con baja aboral.

El total de trabajadores fallecidos durante este período alcanzó a 943 trabajadores, y 558 fueron en ocasión del trabajo. Al respecto es interesante señalar que 385 casos mortales (41%) son accidentes *in itinere* o de trayecto, y 188 casos (20%) declaran como forma de ocurrencia "choque con vehículos" o "atropellamiento por vehículos", permitiéndonos anticipar que poco más del 60% de los casos mortales ocurridos en el año 2011 se vincularon con accidentes de tránsito o viales.

El sector de actividad económica con mayor incidencia de AT/EP de todo el sistema continúa siendo el de la "Construcción", registrando 129 trabajadores accidentados por cada mil trabajadores cubiertos.

Manteniendo la tendencia de años anteriores, la "Agricultura, caza, silvicultura y pesca" (89,6%) y las "Industrias manufactureras" (86,9%), se ubican por su accidentabilidad en segundo y tercer lugar. Los "Servicios comunales, sociales y personales" vuelven a ubicarse como la actividad con

---

<sup>65</sup> Informe anual de accidentabilidad laboral 2011- Resumen ejecutivo. Estadísticas. Accidentabilidad. Superintendencia de Riesgos Laborales. [www.srt.gob.ar](http://www.srt.gob.ar)

menor incidencia de AT/EP (35,1%), seguidos de "Finanzas, seguros, inmuebles y servicios a empresas" (37,5%) y "Electricidad, gas y agua" (46,3%).

La duración media de las bajas en AT/EP muestra que, en el año 2011, el promedio de días con baja laboral por cada accidente de trabajo o enfermedad profesional aumenta dos días promedio, alcanzando los 30,9 días. Por otra parte, el índice de pérdida indica que se produjeron 1.725 jornadas no trabajadas en el año por cada mil trabajadores cubiertos.

La duración media de las bajas laborales por sector económico, refleja que los AT/EP de los trabajadores que se desempeñan en el sector de "Agricultura, Silvicultura, Ganadería y pesca" fueron los más prolongados (en promedio de 36,5 días con baja).

La incidencia en fallecidos alcanza en este año 113,5 trabajadores fallecidos cada millón de trabajadores cubiertos, de los cuales 67,1 ocurrieron en lugar y ocasión del trabajo.

En los últimos 5 años se ha incrementado el peso porcentual de los accidentes de trayecto respecto de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, pasando de un 13% en el 2007 a un 18% del total de casos notificados en el 2011.

Para finalizar, al observar la mortalidad por AT/EP según el sector de actividad económica puede observarse que los sectores de "Transporte", "Construcción" y "Agricultura, caza, silvicultura y pesca", registraron los índices más altos, alcanzando 221, 215 y 182 casos mortales por cada millón de trabajadores cubiertos, respectivamente.

A continuación acompañamos información sobre la siniestralidad en Argentina<sup>66</sup>:

**Índices de accidentabilidad globales según sector económico. Año 2011**

Sector económico	Índice de incidencia (por mil)	Índices de gravedad		Índice de incidencia de fallecidos (por millón)	Trabajadores cubiertos (promedio)	Casos con días de baja e incapacidades	Trabajadores fallecidos	Jornadas no trabajadas
		Índice de pérdida (por mil)	Duración media de las bajas (en días)					
Agricultura	99,7	3.889,1	39,1	280,3	356.778	35.578	100	1.387.543
Minería	64,0	2.231,6	35,1	242,7	53.564	3.426	13	119.533
Manufacturas	109,0	3.458,1	32,1	116,1	1.214.237	132.391	141	4.198.982
Electricidad	56,6	1.871,1	33,3	205,3	68.191	3.863	14	127.595
Construcción	151,3	4.640,5	30,7	289,9	451.948	68.397	131	2.097.253
Comercio	71,1	2.143,2	30,2	90,3	1.296.244	92.171	117	2.778.168
Transporte	90,4	3.187,6	35,3	289,1	584.547	52.825	169	1.863.306
Servicios financieros	56,8	1.810,7	31,9	82,9	880.957	50.053	73	1.595.115
Servicios sociales	49,5	1.813,6	36,7	53,1	3.389.145	167.705	180	6.146.584
Sin clasificar	159,4	4.628,9	29,1	310,9	16.082	2.563	5	74.443
Sin datos	-	-	50,1	-	0	150	0	7.369
<b>Total</b>	<b>73,3</b>	<b>2.453,9</b>	<b>33,6</b>	<b>113,5</b>	<b>8.311.694</b>	<b>609.122</b>	<b>943</b>	<b>20.395.891</b>

Nota: Se incluyen accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, accidentes *in itinere* y reagravaciones.

<sup>66</sup> Estadísticas. Accidentabilidad. Superintendencia de Riesgos Laborales. [www.srt.gov.ar](http://www.srt.gov.ar).

**Índices de accidentabilidad globales según tamaño de la nómina del empleador. Año 2011**

Tamaño	Índice de incidencia (por mil)	Índices de gravedad		Índice de incidencia de fallecidos (por millón)	Trabajadores cubiertos (promedio)	Casos con días de baja e incapacidades	Trabajadores fallecidos	Jornadas no trabajadas
		Índice de pérdida (por mil)	Duración media de las bajas (en días)					
1 trabajador	45,4	1.772,5	39,1	210,9	184.946	8.404	39	327.826
2 trabajadores	48,3	1.893,9	39,3	204,4	185.955	8.990	38	352.179
3 a 5 trabajadores	56,4	2.114,0	37,6	146,8	401.809	22.665	59	849.441
6 a 10 trabajadores	71,3	2.399,4	33,8	154,0	441.487	31.468	68	1.059.290
11 a 25 trabajadores	84,0	2.652,1	31,7	169,4	732.051	61.466	124	1.941.493
26 a 40 trabajadores	92,2	2.828,8	30,8	171,8	424.981	39.167	73	1.202.206
41 a 50 trabajadores	92,0	2.798,6	30,5	135,2	207.145	19.052	28	579.721
51 a 100 trabajadores	87,4	2.734,9	31,4	128,1	686.906	60.046	88	1.878.601
101 a 500 trabajadores	89,1	2.840,4	32,1	112,8	1.453.876	129.534	164	4.129.650
501 a 1500 trabajadores	88,2	2.934,6	33,4	120,2	865.554	76.330	104	2.540.065
1501 a 2500 trabajadores	73,1	2.322,6	31,9	81,6	355.356	25.983	29	825.363
2501 a 5000 trabajadores	57,6	1.883,5	32,9	62,4	496.638	28.630	31	935.423
5000 y más trabajadores	49,3	1.899,6	38,6	44,8	1.874.990	92.504	84	3.561.765
Sin datos	-	-	43,7	-	0	4.883	14	212.868
<b>Total</b>	<b>73,3</b>	<b>2.453,9</b>	<b>33,6</b>	<b>113,5</b>	<b>8.311.694</b>	<b>609.122</b>	<b>943</b>	<b>20.395.891</b>

Nota: Se incluyen accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, accidentes *in itinere* y reagravaciones.

**Casos notificados (todos los casos) según sector económico. Período 2009-2011**

Sector económico	2009	2010	2011
Agricultura	38.642	37.230	38.189
Minería	3.341	3.514	3.746
Manufacturas	142.639	136.452	145.614
Electricidad	4.154	3.943	4.193
Construcción	70.047	66.234	73.283
Comercio	95.837	93.078	98.882
Transporte	51.394	53.320	56.785
Servicios financieros	52.166	52.629	54.341
Servicios sociales	176.495	180.306	191.150
Sin clasificar	516	3.727	2.628
Sin datos	335	333	277
<b>Total</b>	<b>635.566</b>	<b>630.766</b>	<b>669.088</b>

Nota: Se incluyen accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, accidentes *in itinere* y reagravaciones.

### 5.5. La siniestralidad laboral en España. Principales indicadores:

A pesar del esfuerzo en materia reguladora iniciado en 1995, el punto de inflexión en materia preventiva se sitúa en el ejercicio 2000. No obstante, los esfuerzos realizados, tanto en materia legislativa, como por parte de la propia iniciativa privada, han dado sus frutos con una reducción significativa, no solo de los índices de siniestralidad, generales y sectoriales, sino también de la gravedad de los accidentes registrados, directamente vinculados con la actividad laboral<sup>67</sup>.

El hecho que la siniestralidad no haya disminuido como consecuencia inmediata de la vigencia de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995, sino después de cinco años, exige por una parte, que no perdamos de vista que las exigencias impuestas por la inspección de trabajo, al momento de controlar la aplicación de la LPRL, fuese progresiva incluso gradual. En este sentido, podemos ciertamente afirmar que sus objetivos, en una primera etapa, fue la de controlar la modalidad organizativa de la prevención, exigiendo los contratos celebrados con los servicios de prevención ajeno, si correspondía. Luego tras ello se exigía la presentación de los informes técnicos para, en la última etapa, controlar *in situ*, las condiciones de trabajo, exigiendo la realización de estudios específicos (ergonómicos, psicosociales, etc.). Por otra parte, es necesario analizar brevemente las acciones preventivas, que evolucionaron positivamente durante el período, como forma de establecer una vinculación entre estas y la caída de la siniestralidad. Para ello utilizaremos como fuente de información el "Estudio sobre los costes de la no prevención", financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, que antes citábamos.

Una de estas variables que evoluciona positivamente, es la "asistencia a cursos de formación en prevención de riesgos laborales". Destacar que en

---

<sup>67</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 32. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

todos los sectores la evolución es claramente positiva, sobresaliendo sobre los demás el caso de la Construcción, donde la asistencia a cursos de formación llega a afectar a tres de cada cuatro trabajadores en el año 2009. Así mismo, también queda patente el esfuerzo realizado en la rama industrial, donde se pasa de un 17,10%, en 1997, a un 61,65%, en 2009. Finalmente, tanto en el sector Servicios, como en el Agrario-Pesquero, más de la mitad de los trabajadores asistieron en 2009 a alguna acción formativa en materia de prevención de riesgos laborales<sup>68</sup>.

Otra de las variables que hay que tener en cuenta, es la "información sobre los riesgos del puesto de trabajo". El incremento porcentual de esta actividad resulta de suma importancia para el objeto de esta Tesis Doctoral, ya que al estar a cargo de la propia empresa, representa un indicador positivo de la promoción de la cultura preventiva en el sector empresarial.

La evolución en esta materia ha sido variable, con altibajos. No obstante a ello, en el año 2009 el porcentaje de trabajadores que recibieron información alcanzaría al 58% en Servicios, el 61,40% en Agricultura-Pesca, el 63,60% en Industria y el 71% en Construcción<sup>69</sup>.

La evolución del porcentaje de "asistencia a reconocimientos médicos", también representa una evolución positiva en el período 1997-2009, lo que pone en evidencia la existencia de un proceso progresivo de implantación y adaptación de la cultura preventiva en el tejido productivo español. En el caso de la Industria, se pasa de un 66,40%, en 1997, a un 84,58% en 2009, en la Construcción se parte de un 51,50% y se alcanza en 2009 el 91,70%, y en

---

<sup>68</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 34. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

<sup>69</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 5. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

Servicios, se pasa del 53,70% al 75,85%. En el sector Agrario-Pesquero, en 2009 se alcanza un índice del 81,20%<sup>70</sup>.

A continuación acompañamos información sobre la siniestralidad en España<sup>71</sup>:

Accidentes de trabajo con baja en jornada de trabajo y población afiliada	Nº Accidentes de Trabajo	Variación respecto al período anterior	Población Afiliada	Variación respecto al período anterior
Agrario	28.303	-2,1%	1.071.328	-0,8%
Industria	107.413	-15,6%	1.995.639	-2,9%
Construcción	67.050	-26,9%	968.672	-15,7%
Servicios	267.045	-9,9%	10.521.007	1,1%
Total	469.811	-13,7%	14.556.646	-0,9%

Accidentes de trabajo por sector y gravedad	Nº Accidentes de Trabajo Leves	Variación respecto al período anterior	Nº Accidentes de Trabajo Graves	Variación respecto al período anterior	Nº Accidentes de Trabajo Mortales	Variación respecto al período anterior	Nº Accidentes de Trabajo Totales	Variación respecto al período anterior	Población Afiliada	Variación respecto al período anterior
Agrario	27.759	-2,1%	485	-0,2%	59	1,7%	28.303	-2,1%	1.071.328	-0,8%
Industria	106.376	-15,7%	923	-3,5%	114	9-6%	107.413	-15,6%	1.995.639	-2,9%
Construcción	66.068	-27,0%	877	-12,4%	105	-13,2%	67.050	-26,9%	968.672	-15,7%
Servicios	265.082	-9,9%	1.739	-3,2%	224	-13,8%	267.045	-9,9%	10.521.007	1,1%
Total	465.285	-13,7%	4.024	-5,3%	502	-7,6%	469.811	-13,7%	14.556.646	-0,9%

## 5.6. Costes de la siniestralidad laboral

Sobre la base de un sistema de indemnización seleccionado, la OIT ha estimado que se pierde un 4 por ciento del Producto Bruto Interno (PBI – uno de los parámetros más utilizados para medir el bienestar nacional) a causa de accidentes de trabajo y enfermedades relacionadas con el trabajo<sup>72</sup>.

<sup>70</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 36. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

<sup>71</sup> Fuente: Ministerio de Empleo y Seguridad Social - Informe de Siniestralidad Laboral del Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo. Últimos datos publicados: período abril 11 - marzo 12 respecto al período abril 10 - marzo 11.

<sup>72</sup> *La seguridad en cifras*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.



En el mismo estudio que el indicado en el párrafo anterior, la OIT señaló que además de los pagos por indemnizaciones, los costos para la sociedad provocados en parte por accidentes y enfermedades relacionados con el trabajo incluyen:

- *Retiros anticipados*: en los países de altos ingresos, cerca del 40 por ciento de los retiros anteriores a la edad legal, es causado por incapacidad. En promedio, esto reduce la vida laboral en alrededor de 5 años y equivale al 14 por ciento de la capacidad laboral para toda la vida de la fuerza de trabajo empleada.
- *Absentismo*: un promedio de inasistencia del 5 por ciento diario (promedio de 5,4 días de inasistencia al trabajo durante los últimos 6 meses) de los trabajadores. Este indicador puede variar entre el 2 y el 10 por ciento de acuerdo con el sector, el tipo de trabajo, y la cultura de gestión.
- *Desempleo*: un amplio número de trabajadores desempleados sufre daños en su capacidad laboral, que si bien no son lo suficientemente graves como para otorgarles el derecho a recibir una pensión de invalidez o una indemnización, disminuyen seriamente su posibilidad de conseguir un nuevo empleo. Un promedio de un tercio de las personas desempleadas hace frente a este tipo de problemas.
- *Hogares más pobres*: cuando un trabajador padece una lesión de trabajo, el ingreso del hogar puede verse considerablemente disminuido. En los Estados Unidos, por ejemplo, los trabajadores que sufren una incapacidad parcial debido a una lesión de trabajo, pierden cerca del 40 por ciento de sus ingresos en un período de cinco años. Las pérdidas en los ingresos se elevan a 8.000 dólares por lesión sobre un período de 10 años y las mujeres

pierden un porcentaje de sus ganancias considerablemente superior al de los hombres. Las lesiones de trabajo y las enfermedades reducen en general las ganancias de los hogares. En muchos casos, otros miembros de la familia pueden verse obligados a renunciar a sus empleos para cuidar al trabajador lesionado.

Un aspecto importante a tener en cuenta cuando se analizan los costes de la siniestralidad, es que en la mayoría de los casos solo somos capaces de advertir y apreciar los costes que son asegurables, sin embargo no vemos los costes que no son asegurables, ya que incluso algunos de ellos son difíciles de cuantificar. Lo cierto es que estos últimos además de no poder asegurarlos (y subrogar su riesgo en un tercero), son muchos más cuantiosos que los primeros.

Para hacer evidente la reflexión señalada en el párrafo anterior, suele utilizarse la imagen de un iceberg, como la siguiente, donde lo que vemos por encima del nivel del mar solo es una pequeña parte de su estructura total, ya que bajo la superficie se encuentra la sección más representativa.



Ahora bien, con independencia de las razones morales, sociales o legales, los costes económicos de la siniestralidad son determinantes para impulsar la prevención. Por ello resulta de suma importancia facilitar los medios para que el empresario conozca los costes directos e indirectos derivados de la siniestralidad laboral<sup>73</sup>.

Según datos publicados en la "Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-", elaborado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (INSHT) (p. 102)<sup>74</sup>, se indica que la repercusión del coste económico del accidente de trabajo, como parámetro influyente en los resultados de la empresa, puede considerarse como un estimador de la integración de la seguridad en la cultura empresarial. En este sentido, el cuestionario plantea al responsable de empresa una serie

<sup>73</sup> Incluso resulta curioso comprobar que, en general, cuando los bancos centrales y/o las autoridades económicas, de los países analizan la información económica de las empresas, es muy raro –por no decir casi imposible– encontrar alguna referencia a los costes derivados de la siniestralidad laboral.

<sup>74</sup> [www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf).

de preguntas que nos aproxima de forma cualitativa al conocimiento que la empresa tiene de los costes de los accidentes de trabajo.

En el 87,7% de los centros de trabajo, en los que se han producido accidentes de trabajo en los dos últimos años, no disponen de datos sobre su repercusión económica; por contra, sí se dispone de ellos en el 12,3% de estos centros.

El hecho de disponer de información sobre el coste económico de los accidentes de trabajo sufre una variabilidad, al analizarlo por tamaño de plantilla; así, la disponibilidad de esta información fue mayor en los centros de más de 249 trabajadores, siendo el segmento de centros de menos de 10 trabajadores el que presenta una mayor debilidad en este aspecto.

El conocimiento del coste del accidente de trabajo incluye la contabilización de los gastos derivados del aseguramiento del accidente, gasto o coste de carácter legalmente obligatorio; siendo, por lo tanto, la contabilización de los gastos no asegurados lo que dimensiona de forma más cierta el coste tanto directo como indirecto que para la empresa supone la ocurrencia de accidentes de trabajo.

Los resultados de la Encuesta, ponen de manifiesto que, cuando el empresario dispone de información sobre el coste económico del accidente de trabajo, éste prácticamente se limita al conocimiento de la cuantía de las cuotas a la Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o Instituto Nacional de Seguridad Social (INSS) (76,5% de los centros con accidentes de trabajo en los últimos dos años). Con mucha menor frecuencia, se contabiliza el coste de las actividades destinadas a la prevención de riesgos laborales (16%), el coste no asegurado de disminución de la producción (14,5%) y el coste no asegurado de tiempos perdidos por compañeros y mandos (13,2%).

El conocimiento del resto de costes, por los que se preguntó al responsable de empresa, son prácticamente marginales; entre ellos, cabe destacar que en una sociedad del trabajo que avanza hacia políticas de

responsabilidad social de la empresa, el desconocimiento de los costes por pérdidas de imagen y mercado sólo sea tenido en cuenta en el 4% de los centros, como se expone en la siguiente tabla:

COSTES ECONÓMICOS CONTABILIZADOS

<i>Datos en %</i>	<b>SÍ</b>	<b>NO</b>	<b>TOTAL</b>
Costes asegurados: cuotas del seguro con la Mutua de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales o INSS	76,5	23,5	100,0
Costes no asegurados de tiempos perdidos por compañeros y mandos	13,2	86,8	100,0
Costes no asegurados de primeros auxilios	3,4	96,6	100,0
Costes no asegurados de daños a instalaciones, equipos y materiales	8,3	91,7	100,0
Costes no asegurados de sanciones administrativas y procesos judiciales	5,7	94,3	100,0
Costes no asegurados de disminución de la producción	14,5	85,5	100,0
Costes no asegurados de pérdida de imagen y mercado	4,1	95,9	100,0
Costes de las actividades encaminadas a la prevención de riesgos laborales	16,0	84,0	100,0
Otros costes no asegurados	1,7	98,3	100,0

*Base: Centros de trabajo que han tenido accidentes en los dos últimos años y que contabilizan los costes de los accidentes (N= 142) Pregunta de respuesta múltiple*

Por otra parte la noción por parte de la empresa de la magnitud de estos costes no se consigue por el solo hecho de identificar, cada uno de ellos, de forma teórica y describir cifras macroeconómicas sobre los millones de euros que representan en un país o en un sector de la actividad productiva, sino que es sumamente necesario que el empresario pueda conocer su propia situación (identificando sus costes directos e indirectos derivados de la siniestralidad ocurrida en su empresa) para que, de esta manera, pueda valorar y apreciar las ventajas de invertir en prevención, en su caso concreto.

La promoción de la prevención de riesgos laborales en el ámbito empresarial, requiere de instrumentos de concienciación que ofrezcan a las empresas datos objetivos para impulsar un cambio de su visión, acerca de los

aspectos económicos de la prevención. Las empresas necesitan información que confirme que la prevención es una inversión y no un coste empresarial<sup>75</sup>.

Para ello, se vienen utilizando distintas metodologías, entre las cuales genera una interesante expectativa de futuro, la herramienta obtenida como resultado del trabajo ejecutado por *San Román Consultoría y Formación*, a solicitud de la Confederación Española de Organizaciones Empresariales (CEOE) y financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, publicado con el nombre "Estudios sobre los costes de la no prevención"<sup>76</sup>. Esta herramienta permitiría a los usuarios finales (las propias empresas) acceder y analizar de manera rápida y sencilla (en entorno web), la información para la toma de decisiones de negocio a nivel operativo, táctico y estratégico, al facilitar el cálculo de los costes que implica para las empresas no adoptar las medidas necesarias, en concepto de prevención de riesgos laborales (teniendo en cuenta los propios datos de la empresa que realice la consulta). Un aspecto importante a destacar de las posibilidades de registro de los costes de la siniestralidad de la empresa, es que con esta herramienta es posible registrar y cuantificar los costes asociados a incidentes, que no han causado baja, pero que si han supuesto una incidencia en costes por la interrupción de la producción, tiempos perdidos, daños materiales, etc.

A modo de síntesis podemos destacar, entre los costes que genera la siniestralidad laboral<sup>77</sup>, los siguientes:

---

<sup>75</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 5. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

<sup>76</sup> [www.prl.ceoe.es](http://www.prl.ceoe.es)

<sup>77</sup> En España, los costes cuantificables de la siniestralidad laboral son de 13.085 millones de euros. Lo que supone un 1.76% del PIB. Teniendo en cuenta los Costes no Cuantificables la Agencia Europea de Salud Laboral estima que la siniestralidad en España puede llegar hasta el 3% del PIB (21.000 millones de euros).

## 1. Para el trabajador y su familia:

### Costes humanos:

- Dolor y sufrimiento personal.
- Dolor y sufrimiento familiar.
- Merma en la capacidad de trabajo y en la aptitud profesional.
- Secuelas físicas y psicológicas.
- Largos períodos de convalecencia.
- Marginación social.
- Menor calidad de vida.

### Costes económicos:

- Disminución de ingresos temporal o definitiva.
- Costes directos e indirectos para la reinserción laboral y a la vida diaria.
- Mayores gastos.

## 2. Para la empresa:

### Costes directos asegurables:

- Gastos sanitarios (médicos, hospitalización, farmacia, etc.).
- Gastos de rehabilitación.
- Gastos salariales del accidentado.
- Gastos en indemnizaciones.
- Gastos de reposición de maquinaria, cuando se encuentra asegurada.

### Costes directos no asegurables:

- Gastos del servicio médico de empresa.
- Gastos de desplazamiento y traslados.

- Salarios pagados sin contraprestación de trabajo efectivo (para la atención del accidentado, por interrupción del proceso productivo, etc.).
- Trabajo extra para recuperar la caída de producción inmediata.
- Coste fijo de seguros y variables, al aumentar el número de accidentes.
- Daños a instalaciones, maquinaria, equipos de trabajo o materiales. O en su caso, aumento de la prima del seguro, cuando la maquinaria está asegurada.
- Responsabilidades civiles, penales, administrativas y de la seguridad social.

#### Costes indirectos:

- Tiempo perdido por el propio accidente y para su investigación.
- Sustitución del accidentado (coste social, formación y adaptación).
- Pérdida de productividad.
- Pérdida de imagen y mercados.
- Penalizaciones por incumplimientos y retrasos.
- Pérdida de pedidos presentes y futuros.
- Daños medio ambientales.
- Costes por procesos y condenas judiciales.
- Pérdida de imagen corporativa.

#### 3. Para la Sociedad:

##### Costes humanos:

- Muertes.
- Minusvalías.
- Lesiones graves y leves.
- Deterioro de la calidad de vida de los ciudadanos.



### Costes económicos:

- Prestaciones sanitarias y económicas de la Seguridad Social.
- Pérdidas de competitividad del sector productivo.
- Daños medio ambientales.
- Aumento de la conflictividad socio-laboral.
- Menores ingresos para el Estado por caída de la producción (menos impuestos).
- Coste de la siniestralidad para el Estado<sup>78</sup>.

En el futuro, es probable que se ejerza presión política sobre las empresas, para que asuman una mayor parte de los costos actualmente soportados por la sociedad producto de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Un informe de la Organización Mundial de la Salud presentado en una conferencia ministerial europea en 1999 indicó que: “En el ámbito nacional existe una preocupación creciente en cuanto a la externalización de los costos producto de lesiones que guardan relación con el trabajo y enfermedades provocadas por las malas condiciones de salubridad, del ambiente de trabajo y de la gestión de la seguridad. La internalización de tales costos podría contribuir a la reducción de esta carga económica de la sociedad<sup>79</sup>.”

En definitiva, la prevención de riesgos laborales es una herramienta para reducir y/o eliminar los daños materiales y humanos en la empresa, así como también, para reducir y/o eliminar los costes derivados de la siniestralidad laboral.

---

<sup>78</sup> En España 21.000 millones de euros, lo que representa el 3% del PIB.

<sup>79</sup> *La seguridad en cifras*, p. 21, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

### 5.7. Inversiones en prevención de riesgos laborales. Sus beneficios

Anteriormente señalábamos la relación entre costes e inversión, pero no cualquier inversión en materia de prevención de riesgos laborales resulta "rentable", sino que solo cumplirá dicho objetivo aquella que sea realizada con criterios de eficacia, convenientemente gestionada y controlada.

Para lograr estos objetivos, es condición esencial que la prevención del riesgo laboral sea liderada por la dirección de la empresa, gestionada e integrada por toda la estructura directiva y los mandos de la compañía, dotada de medios materiales/económicos y participada y consultada con todo el personal de la empresa.

Hablar de "inversión en prevención", exige identificar los recursos económicos que una empresa debe destinar para cumplir los mínimos exigibles por la legislación o la ciencia y técnica, a la vez que para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo superando el umbral mínimo antes señalado.

Entre estos recursos podemos citar los siguientes:

#### 1. Relacionados con la organización de la prevención en la empresa:

- Dependiendo de la modalidad organizativa que la empresa decida adoptar o que la legislación exija, tendremos costes de: formación de los trabajadores designados o del empresario (horas destinadas a esta actividad, material y honorarios del formador), horas dedicadas a las tareas preventivas, contratación de personal técnico y adquisición de equipos técnicos o de medicina del trabajo, contratación de un servicio de prevención externo<sup>80</sup>; etc.

---

<sup>80</sup> A modo de ejemplo, el coste de la contratación de un servicio de prevención externo (ajeno), en España, se determina en base a: tipo de actividad de la empresa, su número de centros y trabajadores y modalidad de concertación. Así un taller de automóvil con 3 trabajadores y un centro de trabajo debería

## 2. Relacionados con la gestión de la prevención:

- Costes por: las horas dedicadas a tareas preventivas (por trabajadores designados, el propio empresario y el personal técnico y/sanitario contratado para el desempeño de tareas preventivas); elaboración de informes técnicos; realización de exámenes de salud, interconsultas con médicos especialistas y pruebas analíticas; reparaciones y/o calibraciones de equipos técnicos o sanitarios propios; funcionamiento de comité de seguridad y salud en el trabajo u otras instancias de participación y consulta con los trabajadores; implantación de planes de emergencia y realización de simulacros; contratación de horas o actividades no incluidas en los conciertos con los servicios de prevención externos (estudios específicos, formación, participación del personal del servicio de prevención externo en procedimientos iniciados por la inspección del trabajo en la empresa); etc.

## 3. Relacionados con la adopción de medidas preventivas:

- Costes por: adaptación de instalaciones, adquisición y mantenimiento de equipamiento de protección individual y/o colectiva; servicios de mantenimiento y limpieza; instalación de sistemas de protección contra incendios; información y formación a los trabajadores incluidos mandos medios y toda la estructura

---

pagar aproximadamente y por la contratación de las especialidades técnicas y la medicina del trabajo: 680 €/año; en cambio una empresa de construcción con 6 trabajadores y un centro de trabajo, por la contratación de las mismas especialidades tendrá que asumir un coste aproximado de 1.165 €/año.

En este sentido, la pregunta que podríamos hacernos sería la siguiente ¿Cuanto representa la contratación de un servicio de prevención externo respecto del coste anual por trabajador?. Si tenemos en cuenta un salario medio de 20.000 € anuales y un coste empresa de un 30%, el coste de la prevención por trabajador respecto al coste anual por trabajador de la empresa representaría entre un 0,06% a un 0,4% (dependiendo de la actividad de la empresa y la modalidad concertada).

jerárquica (horas destinadas a esta actividad, material y honorarios del formador, en su caso); señalización; etc.

4. Relacionado con el seguimiento de la implantación de las medidas preventivas:

- Costes por: horas del personal dedicado a estas tareas; contratación de auditorías externas; etc.

En general, resulta complicado estimular y conseguir que el empresario invierta en prevención, ya que a primera vista no advierte sus beneficios. Para revertir esta idea es muy importante resaltar los "costes indirectos" de los siniestros laborales, ya que los costes reales siempre son superiores a los percibidos.

Muchas veces el empresario decide asumir el riesgo, sin invertir en prevención por: a) Recursos económicos disponibles limitados; b) Gastos de gestión y mantenimiento de la inversión y c) Incertidumbre del beneficio concreto de la inversión e incluso intangibilidad de algunos de ellos.

Por todo ello, es fundamental promover la inversión en prevención, facilitando el conocimiento de los costes directos e indirectos, asegurable o no, de cada empresa y resaltando los beneficios que se derivan de una inversión eficaz y que se destacan a continuación.

En la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas del año 2009, elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España, se indicaba que "... si se considera el conjunto de razones aducidas, con independencia de su priorización (primera, segunda o tercera), los resultados varían, de tal forma que el cumplimiento de la legislación vigente pasa a ser la razón que más mueve a las empresas a emprender alguna acción preventiva (84,6%), mientras que mejorar las condiciones de trabajo y garantizar la seguridad y salud de los trabajadores tiene un peso algo menor".

Otras razones, como la de evitar las consecuencias legales (multas y otras sanciones) aparece con una importancia también destacada (49,3%). De hecho, es la segunda razón más importante para la mayoría de los que cumplen con la legislación vigente para evitar la sanción.

En todo caso, si invertimos en prevención, facilitamos la participación y consulta de los trabajadores en esta materia, además conseguiremos:

- Trabajadores fidelizados, confiados y motivados en la empresa.
- Un buen clima laboral, lo que incidirá positivamente en que la empresa sea más competitiva, con un alto rendimiento y elevada productividad (al disminuir las interrupciones en los procesos productivos).
- Un balance social y una imagen corporativa, con resultados positivos y reconocimiento del medio social donde actúa la empresa, sus clientes, proveedores, la administración y las asociaciones profesionales.
- Beneficios, incentivos, subvenciones o compensaciones públicas o privadas, por baja siniestralidad o por superar estándares en condiciones y medio ambiente de trabajo.

Diferentes estudios son los que demuestran con claridad la conveniencia de la inversión en prevención, comparando los costes de la siniestralidad con el coste de las medidas preventivas que hubieran evitado la misma. Entre estos, podemos señalar el realizado por el Instituto Riojano de Salud Laboral español<sup>81</sup>, cuyo estudio pretende establecer una comparativa entre el coste que implica un accidente (excluyendo los in-itinere) y el coste que suponen las medidas preventivas encaminadas a evitar su materialización.

Entre los resultados obtenidos destacamos los siguientes:

---

<sup>81</sup> "Estudio del coste económico de los accidentes de trabajo registrados en la Comunidad Autónoma de La Rioja", Instituto Riojano de Salud Laboral (IRSAL 2008).

- La media de días de baja de los accidentes graves y muy graves es de 178 días, mientras que la de los leves se sitúa en 22.
- El coste económico total por cada accidente grave, muy grave o mortal es de media 24.828 €, si bien en el caso de los accidentes leves la media es de 732 €.
- Los costes medios de prevención son 47 € para un accidente leve y de 517 € para un accidente grave, muy grave o mortal.

No obstante, estos datos no deben ser interpretados de manera que se minusvalore el coste que para las empresas imponen los incidentes o accidentes leves, ya que, como se ha indicado con anterioridad, los estudios de referencia señalan que por cada accidente grave o mortal se dan 10 que producen lesiones leves, 30 que producen daños materiales y 600 incidentes sin lesión, ni daños materiales.

En términos absolutos se obtiene que:

- El coste medio de cada accidente leve es 16 veces superior, al coste de las medidas preventivas.
- Para los accidentes graves, muy graves y mortales esta proporción es 48 veces mayor<sup>82</sup>.

Por otra parte, estudios publicados por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (EU-OSHA) indican que los incentivos económicos, que animan a las empresas a invertir en prevención de riesgos laborales son una opción rentable para las administraciones que procuran recortar las cifras de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. En la Unión Europea los Estados ofrecen diversos tipos de retribución financiera a las empresas que invierten en seguridad de sus empleados (primas de seguro

---

<sup>82</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 52. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

más bajas, exenciones fiscales y condiciones preferenciales para la obtención de créditos bancarios, etc.)

Los coeficientes de rentabilidad positivos, oscilan entre 1,01 y 4,81 euros de rendimiento por cada euro invertido, en algunos de estos estudios. Por ejemplo, un régimen de incentivos adoptado en el sector cárnico alemán en 2002, dio lugar a una caída del 28% en la cifra de accidentes declarables durante los seis años siguientes, frente a una reducción del 16% en el conjunto del sector. En cifras totales, esto significa que se produjeron unos 1.000 accidentes menos por año en las empresas que recibieron incentivos<sup>83</sup>.

## **6. Buenas prácticas**

Los datos reseñados en este Capítulo I, por un lado, ponen de manifiesto las características particulares del entorno socio-político que condiciona la aplicación de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo en Argentina y España, y por el otro, determinan las contingencias sociales comprendidas dentro del concepto de siniestralidad laboral y sus costes. Con respecto a esto último surge con toda claridad la importancia de la inclusión o no, de determinadas contingencias como profesionales, sus registros estadísticos y la trascendencia de establecer mecanismos para la identificación de los costes de la siniestralidad laboral, por ello de entre las buenas prácticas en estos aspectos, destacamos las siguientes:

### **I. Siniestralidad laboral.**

1. Aplicar las estrategias y prácticas de prevención de accidentes más adecuadas, ya elaboradas y a las que se puedan acceder fácilmente, para evitar o reducir la siniestralidad laboral.

---

<sup>83</sup> <http://osha.europa.eu/en/topics/economic-incentives>.

2. Asegurar la existencia de mecanismos, que permitan al empresario el conocimiento sobre los costes directos e indirectos de la siniestralidad ocurrida en su empresa, de forma que pueda valorar y apreciar las ventajas de invertir en prevención, en su caso concreto. Al momento de registrar esta información es importante que también se cuantifiquen los costes asociados a incidentes que no han causado baja, pero que si han supuesto una incidencia por la interrupción de la producción, tiempos perdidos, daños materiales, etc.

## II. Sistemas de información de la siniestralidad laboral.

Contar con un buen sistema de información de la siniestralidad en un país, es el elemento básico para que las acciones preventivas se orienten hacia los sectores con mayores dificultades y siniestralidad, de forma que los resultados sean eficaces en la mejora de la seguridad y salud de la población activa. Para conseguir estos resultados toda fuente estadística debe:

1. Facilitar los mecanismos de comunicación de las enfermedades profesionales, a la vez que incentivar que los agentes sociales comuniquen estas contingencias sociales<sup>84</sup>.
2. Asegurar la obligación de que, las entidades o los profesionales sanitarios que tengan a su cargo la vigilancia de la salud informen a las autoridades competentes toda sospecha de enfermedad profesional y por otro lado, de forma autónoma e independiente de la comunicación antes referida, las instituciones que se encarguen de la reparación y otorgamiento de las prestaciones derivadas de las contingencias profesionales, también comuniquen el registro de una enfermedad profesional.

---

<sup>84</sup> No olvidemos que muchas veces ni la empresa, ni el propio trabajador están interesados en reconocer y comunicar una enfermedad profesional, por las consecuencias no deseadas que puedan derivar de tal comunicación. La empresa piensa en posibles inspecciones de trabajo, conflictos sindicales, pago directo de prestaciones o aumentos de tarifas para la cobertura de las contingencias profesionales, etc. Por su parte el trabajador, se preocupa por la posibilidad de que lo despidan, etc.



3. Profundizar el análisis de la información obtenida, con relación a las enfermedades profesionales, evitando la sola acumulación de datos meramente cuantitativos (cantidad de enfermedades profesionales en una región o sector de actividad, etc.). En relación con este último aspecto, es importante recordar que se ha considerado que la vigilancia de las enfermedades y lesiones profesionales tiene cuatro componentes esenciales (Baker, Melius y Millar 1988; Baker 1986): a) Recopilar información sobre los casos de enfermedades y lesiones profesionales; b) Depurar y analizar los datos; c) Divulgar los datos ya organizados a las partes interesadas, entre ellas trabajadores, sindicatos, empresas, organismos públicos y la opinión pública; d) Utilizar los datos en la planificación de intervenciones para modificar los factores que producen esos episodios relacionados con la salud<sup>85</sup>.
4. Reforzar y consolidar el servicio profesional, prestado por la medicina del trabajo al momento de vigilar la salud de los trabajadores, ya que estos profesionales son los que tienen a su cargo la identificación de las causas subyacentes de las enfermedades detectadas en los exámenes de salud. Si no identificamos estas causas, mal podremos reconocer las enfermedades profesionales y son los médicos del trabajo los que están formados para ello, ya que el personal sanitario asistencial no tiene esta labor como parte principal de su tarea profesional y en la práctica descuidan estos aspectos.
5. Ampliar los sistemas de información de enfermedades profesionales, por otros medios que permitan completar los datos recogidos por los métodos tradicionales. Entre dichos medios alternativos y complementarios, podemos citar los siguientes: a) Informes de los laboratorios: los laboratorios pueden constituir

---

<sup>85</sup> Markowitz, Steven B., "Sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades profesionales", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo. Volumen I, p. 32.2., Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

una excelente fuente de información sobre la presencia de niveles excesivos de una serie de toxinas en los líquidos corporales. En Estados Unidos los agentes de uso industrial sometidos a este requisito de notificación son el plomo, el arsénico, el cadmio y el mercurio, así como sustancias que reflejan exposición a plaguicidas<sup>86</sup>; b) Mortalidad de origen profesional: los certificados de defunción pueden ser instrumentos muy útiles para la vigilancia de las enfermedades profesionales<sup>87</sup>; c) Datos de altas hospitalarias: los diagnósticos de los pacientes hospitalizados representan una excelente fuente de información. La utilización de los datos de altas hospitalarias para la vigilancia de las enfermedades profesionales ofrece las ventajas de su disponibilidad, su bajo coste, su relativa sensibilidad para las enfermedades graves y su razonable exactitud<sup>88</sup>. Por este medio también se pueden identificar enfermedades profesionales de trabajadores que una vez jubilados se le manifiesta una patología de este origen.

6. Profundizar el estudio de la cronología de la contingencia, analizando las razones del acaecimiento de los infortunios en determinados sectores de actividad, tanto desde el punto de vista de su cronología<sup>89</sup>, cuanto de las características personales del

---

<sup>86</sup> Markowitz, Steven B., "Sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades profesionales", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo. Volumen I, p. 32.5., Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

<sup>87</sup> Markowitz, Steven B., "Sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades profesionales", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo. Volumen I, p. 32.6., Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

<sup>88</sup> Markowitz, Steven B., "Sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades profesionales", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo. Volumen I, p. 32.7., Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

<sup>89</sup> Es muy importante a los fines de la prevención, conocer los datos que nos permitan seguir la cronología del acaecimiento del infortunio, desde que comienza el proceso hasta la provocación del daño en el individuo. Como ejemplo, podemos afirmar que en un supuesto que el daño en la integridad física del trabajador se produce por choque contra un objeto (al pegar contra una parte de una máquina), pero el ciclo se inició al resbalar el trabajador en una mancha de aceite que estaba en su recorrido, esto hizo que trastabillara y al perder el equilibrio y la dirección que

trabajador (ejemplo: antigüedad en el empleo, rotación profesional, vinculación contractual indefinida o temporaria con su empresa, nivel de formación y capacitación en el oficio, uso de elementos de protección individual, etc.). El objetivo es relevar datos descriptivos que permitan utilizarlos en soluciones efectivas para disminuir la siniestralidad en un sector de actividad determinado.

7. Asegurar la consistencia de los sistemas de información estadística, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo. Por ello hay que establecer procedimientos permanente de control y auditoría que permitan detectar desviaciones en la fuente de los datos.
8. Asegurar sistemas de registro de los incidentes. Siguiendo lo afirmado por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, un incidente es un suceso inesperado que no ha provocado lesiones, enfermedad, ni daños, pero que pudo haberlos provocado<sup>90</sup>. Por ello es importante registrar estos acontecimientos, para posibilitar la adopción de medidas preventivas específicas y evitar que lo que hoy se presenta como un mero incidente, mañana no se transforme en un accidente con lesiones y daños materiales<sup>91</sup>. Por otra parte no solo es necesario asegurar la existencia de registros de incidentes, sino también

---

mantenía chocara contra la máquina, en consecuencia lo importante para implementar una política preventiva concreta, que evite el acaecimiento de un accidente similar, es accionar sobre la causa que inicia el proceso.

<sup>90</sup> EASHW, 2008.

<sup>91</sup> En este sentido es importante recordar lo afirmado por F. E. Bird después de realizar un estudio de más de noventa mil accidentes ocurridos durante un período de tiempo por encima de siete años en la empresa Lukens Steel Co. y tras enriquecer su información con un mayor número de casos de la Insurance Company Of North América estableció, en 1969, la siguiente relación definitiva: por cada accidente mortal o grave, se producían 10 accidentes con lesiones de baja temporal o de cura de botiquín, con o sin daños materiales, 30 accidentes con daños materiales, con o sin lesión y 600 incidentes sin lesión, ni daños materiales, sobre esta base desarrolló el control total de pérdidas. Rubio Romero, Juan Carlos, *Manual para la Formación de Nivel Superior en Prevención de Riesgos Laborales*, p. 740, Díaz de Santos, Madrid, 2005.

que efectivamente se vuelquen datos en ellos, ya que algunos expertos en este tipo de estudios manifiestan que "la escasa cultura preventiva de las empresas que consideran, por el lado de los trabajadores, la comunicación de un incidente como un fallo personal, que en la medida de lo posible, intentan disimular para no hacerlo público, y por otra parte de los mandos y gerencia como algo inherente al proceso productivo y que no es necesario tener en cuenta sin no afecta a las finanzas de la empresa o al sistema de calidad en su conjunto"<sup>92</sup>.

### III. Inversiones en prevención de riesgos laborales.

Como decíamos anteriormente, no cualquier inversión en materia de prevención de riesgos laborales resulta "rentable", por lo que resulta necesario establecer los parámetros básicos para que ello sea posible. En consecuencia, entre las buenas prácticas para conseguir este objetivo, destacamos las siguientes:

1. Promover el interés y compromiso de que la máxima autoridad de la empresa lidere la implantación de la prevención en la compañía y asuma que la inversión, en esta materia, es la condición básica y esencial para la consolidación y crecimiento de la unidad productiva.
2. Difundir los beneficios que se derivan de una inversión eficaz en materia de prevención de riesgos laborales, destacando casos concretos donde se demuestre, con claridad, los coeficientes de rentabilidad positivos, en esta materia.

---

<sup>92</sup> Informe final de resultados del "Estudio sobre los costes de la no prevención", p. 43. El informe fue solicitado por la Confederación Española de Organizaciones Empresariales, Financiado por la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales (convocatoria de asignación de recursos del ejercicio 2009) y ejecutado por San Román Consultoría y Formación.

## **CAPÍTULO II**

### **EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. FUENTES DE REGULACIÓN**



## **CAPÍTULO II. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. FUENTES DE REGULACIÓN**

### **1. Emanadas del Estado y Gobiernos Regionales**

#### *1.1 Constitución*

La constitución de un país, en su condición de "carta magna" o "ley fundamental" es el texto normativo por excelencia, ya que en ella se establecen las reglas que, como derecho fundamental, orientan la regulación de las conductas de un grupo social, para asegurar el respeto de la dignidad humana.

Proteger la vida y la integridad psicofísica del ser humano, sin duda alguna, es uno de los valores más trascendentales para la persona, por ello su protección, tiene rango constitucional.

A continuación, analizaremos la manera en que las constituciones de Argentina y España, regulan el derecho a la seguridad y salud laboral.

##### *1.1.1. La Constitución Argentina de 1994*

La última reforma de la Constitución de la República Argentina (CA), fue sancionada en la Ciudad de Santa Fe el 22 de agosto de 1994 y con ella se profundiza en el contenido social del ordenamiento jurídico argentino.

De igual manera que cuando analicemos la Constitución Española (CE), en este apartado debemos tener en cuenta la Declaración Universal de los Derechos Humanos y más específicamente el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>93</sup>, ratificado por Argentina en 1986, en sus artículos 7 y 12.

El artículo 7 de este Pacto Internacional establece que:

"Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que le aseguren en especial:

a) Una remuneración que proporcione como mínimo a todos los trabajadores:

i) Un salario equitativo e igual por trabajo de igual valor, sin distinciones de ninguna especie; en particular, debe asegurarse a las mujeres condiciones de trabajo no inferiores a las de los hombres, con salario igual por trabajo igual.

ii) Condiciones de existencia dignas para ellos y para sus familias conforme a las disposiciones del presente Pacto.

b) La seguridad y la higiene en el trabajo.

c) Igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad.

d) El descanso, el disfrute del tiempo libre, la limitación razonable de las horas de trabajo y las variaciones periódicas pagadas, así como la remuneración de los días festivos.

---

<sup>93</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Este Pacto fue ratificado por España en 1977 (BOE, de 30 de abril).



Por otra parte el artículo 12 dispone que:

1. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.
2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:
  - a) La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños.
  - b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente.
  - c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.
  - d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

Una característica particular del modelo argentino, que lo diferencia del español al momento de incorporar este Pacto a su derecho positivo interno, es que la CA establece que estos dos acuerdos internacionales "...tienen jerarquía constitucional... y deben entenderse complementarios de los derechos y garantías por ella reconocidos...". (art. 75. 22 CA)

En consecuencia, los derechos reconocidos en materia de seguridad y salud en el trabajo regulados en los arts. 7 y 12 del Pacto, tienen en Argentina, "rango constitucional" por expresa disposición de la propia constitución.

Lo antes reseñado, permite concluir que en Argentina, de forma indirecta pero expresa, se reconoce como derechos y garantías, complementarios a los establecidos en la Primera Parte del texto constitucional, los siguientes:

I. El goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias que aseguren, entre otros aspectos:

- La seguridad y la higiene en el trabajo (art. 7. b, Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales).

II. El derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. Para asegurar la plena efectividad de este derecho, el Estado debe adoptar las medidas necesarias para:

- El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente (art. 12. b, Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales).

- La prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas (art. 12. c, Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales).

En consecuencia en Argentina se reconocen dos derechos de fundamental importancia para el estudio abordado en esta Tesis, el primero, "condiciones de trabajo que aseguren la seguridad e higiene en el trabajo", y el segundo, "el disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental". Además, el constituyente dirige un mandato a los poderes públicos, para que adopten medidas para conseguir el mejoramiento de la higiene en el trabajo y el medio ambiente, así como también para que prevenga las enfermedades profesionales y luche contra ellas.

Más allá del mensaje político sobre la importancia que los ciudadanos argentinos, a través de su Constitución, le dan a los temas vinculados con la seguridad y salud en el trabajo, no deja de ser menos importante el resaltar que según lo dispuesto por el art. 43 CA, toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con

arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado o una ley (entre ellos los derechos antes reseñados).

Uno de los artículos de la CA, que pone en evidencia que este texto normativo está comprendido dentro de lo que se conoce como el "constitucionalismo social", es el 14 bis<sup>94</sup> por medio del cual se eleva al rango constitucional, los derechos del trabajador y las asociaciones profesionales de los trabajadores y el sistema de seguridad social.

En el artículo antes citado, se indica expresamente que "... el trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor...". De esto se deduce que es necesario asegurar condiciones dignas de labor, es decir un medio ambiente de trabajo que permita que las tareas se ejecuten sin riesgo a la salud e integridad psicofísica del trabajador, sin perjuicio de su desarrollo reglamentario.

Un aspecto discutido en la doctrina jurídica argentina, es si el artículo 14 bis es una disposición programática (es decir que requiere de otras normas que la reglamenten para que se pueda solicitar el respeto al derecho reconocido) u operativa (ya que los derechos y obligaciones reconocidas en la misma,

---

<sup>94</sup> En la Primera Parte, Capítulo Primero que trata sobre las "declaraciones, derechos y garantías", encontramos el art. 14 bis. de la CA. incorporado en la reforma de 1957 que establece: "El trabajo en sus diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleado público; organización sindical libre y democrática, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los gremios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna."

pueden ser demandados directamente ante la justicia, con fundamento en el garantía constitucional). Consideramos que algunas de las disposiciones contenidas en el art. 14 bis CA, son del tipo operativas y otras programáticas. Ahora bien, si tenemos en cuenta la claridad del mandato constitucional cuando exige condiciones dignas y equitativas de labor, en concordancia con otras disposiciones constitucionales que comentamos en esta Tesis, podemos concluir que en este supuesto, estamos en presencia de una disposición "operativa".

Por ello, coincidimos con Néstor Sagués, cuando sostiene que "cuando el derecho está claramente proclamado (v. gr., en materia de derecho laboral, el derecho de trabajar; el derecho a hacerlo en condiciones dignas y equitativas de labor -que cualquier juez puede razonablemente evaluar, de haber litis al respecto-; el derecho a una retribución justa -que condena las remuneraciones no equitativas-) y pueda ser sensata y prácticamente efectivizado por un tribunal sin que indispensablemente y fuera de toda duda deba preexistir una norma reglamentaria, cabe reputar que aquel derecho o garantía es operativo. Es lo que se infiere con toda nitidez del fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en el conocido caso "Ángel Siri s/amparo", cuando indicó que "las garantías individuales existen y protegen a los individuos por el solo hecho de estar consagradas por la Constitución e independientemente de las leyes reglamentarias", y que corresponderá a la judicatura, llegado el caso, arbitrar la consiguiente protección al derecho vulnerado<sup>95</sup>.

La referencia constitucional a "condiciones dignas de labor", exige que nos detengamos un momento para reflexionar sobre el adjetivo "dignas", ya que el constituyente, cumpliendo el mandato del pueblo argentino, ha considerado como un derecho básico de los trabajadores la protección de su dignidad como ser humano, asegurándole el respeto al conjunto de cualidades de que se acompaña la naturaleza racional y moral del hombre, debemos garantizarle una buena y correcta calidad de trato en el desempeño de sus labores.

---

<sup>95</sup> Sagués, Néstor, "Capítulo VI. Constitucionalismo social", libro *Tratado de derecho del trabajo* dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 2, p. 803, Astrea, Buenos Aires, 1982.

De igual manera el adjetivo "equitativa" nos indica que hay que asegurar, al trabajador, en el ejercicio de las labores, "lo que aporta mayor utilidad, o lo que evita mayores males o causa mayores bienes"<sup>96</sup>.

Más allá de las reflexiones efectuadas en los dos párrafos anteriores, es cierto que la terminología utilizada en la CA puede resultar poco precisa y dar lugar a diversas interpretaciones. Sin embargo, resulta de suma utilidad para deducir el sentido y el alcance dado por el constituyente al art. 14 bis, analizar el debate producido en la convención constituyente al tratar esta disposición.

Como afirma Néstor Sagües<sup>97</sup>, la defensa de la cláusula quedó a cargo del (convencional) Luis María Jaureguiberry, quien declaró que la frase de referencia quería aludir a "condiciones dignas para el ejercicio del trabajo". Finalmente, y merced a una propuesta del convencional Reynaldo Pastor, se aceptó la actual redacción: "condiciones dignas y equitativas de labor" (no se dijo "de trabajo", para no incurrir en redundancias). Se trata, pues, de una fórmula general, que parecerá demasiado elástica - tal y como reconoce Jaureguiberry-, pero que puede tener una enorme trascendencia. El contenido de esta cláusula - que reputamos operativa- obliga a suministrar a los dependientes un conjunto de elementos (situación física de trabajo, dispositivos jurídicos que regulen la relación laboral, etc.), que brinden, en su integridad, la posibilidad de desempeñarse en forma adecuada, honesta, decente y razonable. Linares Quintana, deduce de la norma constitucional que cualquier trabajo debe satisfacer condiciones de higiene y de seguridad; no exceder las posibilidades normales del esfuerzo, y posibilitar la recuperación por el reposo. César Enrique Romero, por su parte agrega que, según la Constitución, ningún trabajo puede desarrollarse en ambientes vejatorios para la dignidad humana, o nocivos para la vida. Y a nuestro parecer, por último, la frase constitucional

---

<sup>96</sup> Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario jurídico*, Tomo II, 3º Edición, p. 467, Ediciones contabilidad moderna, Buenos Aires, 1972.

<sup>97</sup> Sagües, Néstor, "Capítulo VI. Constitucionalismo social", libro *Tratado de derecho del trabajo* dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 2, p. 809, Astrea, Buenos Aires, 1982.

aludida asegura que cualquier vínculo de trabajo debe ser respetuoso de la dignidad del trabajador, sin admitir, por tanto, situaciones de hecho o prescripciones legales o contractuales que por su carácter absurdo o leonino, o por provocar algún desmedro físico o moral, atenten contra la calidad humana del trabajador.

También la CA, como un nuevo derecho y garantía (Primera Parte, Capítulo Segundo) establece que todos sus habitantes (entre los que evidentemente se encuentran los trabajadores, aunque no se indique expresamente) gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado y apto para el desarrollo humano... y tienen el deber de preservarlo (art. 41 CA). En nuestro caso el empresario tiene el deber de preservar y asegurar un medio y ambiente de trabajo "sano" para el trabajador y también para los miembros de la comunidad donde está radicada la empresa asegurando condiciones medio ambientales saludables.

Con el propósito de reforzar aún más la importancia que para el constituyente tienen las garantías y derechos reconocidos por la CA, se establece que "los principios, garantías y derechos reconocidos..., no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio" (art. 28 CA).

Por otra parte y de forma complementaria la propia CA al momento de establecer las atribuciones del Congreso, indica que le corresponde: "Legislar y promover medidas de acción positiva que garanticen... el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por esta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos..." (art. 75. 23 CA).

En consecuencia, según lo indicado en los dos párrafos anteriores, la Constitución también regula un mandato dirigido a los poderes legislativos del Estado para que aseguren las condiciones allí señaladas.

Por último no hay que olvidar que Argentina está organizada como un Estado Federal y como consecuencia de ello, las Provincias tienen sus propias

constituciones provinciales donde se regulan, en concordancia con la Constitución Nacional, los derechos, deberes y garantías de sus habitantes.

A modo de ejemplo, la Constitución de la Provincia de Córdoba en relación con la materia objeto de esta Tesis, regula expresamente: "...que todas las personas en la Provincia gozan de los siguientes derechos... a la vida,..., a la salud, a la integridad psicofísica y moral y a la seguridad personal (art. 19, inc. 1). Además en el momento de establecer los deberes de todas las personas (y lógicamente, entre ellas los integrantes de las relaciones laborales) se indica que: "... los deberes... son: cuidar su salud como bien social...", actuar solidariamente y no abusar del derecho (art. 38, inc. 9, 11 y 12). En particular con respecto al trabajador se establece que tiene derecho a "...condiciones laborales equitativas, dignas, seguras, salubres y morales..." (art. 23, inc. 1).

### *1.1.2. La Constitución Española de 1978*

Antes de analizar el tratamiento de los aspectos de la seguridad y salud en el trabajo en la Constitución Española<sup>98</sup>(CE), resulta de importancia recordar que con anterioridad a la sanción de la CE, España en 1977 ratificaba el Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales<sup>99</sup>, que hace referencia a los derechos de "segunda generación", que ya fueron reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y al que podemos considerar como un antecedente inmediato al texto constitucional.

En particular resultan de suma importancia los artículos 7 y 12 de dicho Pacto internacional, que hemos transcrito en el punto 1.1.1. de este Capítulo.

---

<sup>98</sup> Aprobada por las Cortes en Sesiones Plenarias del Congreso de los Diputados del Senado celebradas el 31 de octubre de 1978, ratificada por el pueblo español en referéndum de 6 de diciembre de 1978, sancionada por S. M. el Rey antes las Cortes el 27 de diciembre de 1978 (BOE, núm. 311-1, de 29/12/78).

<sup>99</sup> Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Este Pacto fue ratificado por España en 1977 (BOE, de 30 de abril). Argentina ratifica el Pacto en 1986.

De su lectura surge con claridad que por este Pacto los Estados reconocen el "derecho", por un lado, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo que aseguren unas condiciones de existencia dignas, la seguridad y la higiene en el trabajo y la limitación razonable de las horas de trabajo y, por el otro, a que toda persona disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, asegurando la efectividad de este derecho a través de la mejora en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente y con la prevención y el tratamiento de las enfermedades profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas.

Sin embargo, la CE al momento de incorporar los aspectos vinculados a la seguridad y salud en el trabajo, lo hace no tanto como resguardando al derecho de los trabajadores a la misma, sino imponiendo a los poderes públicos la obligación de velar por ella. Es decir, que la primera conclusión a la que podemos arribar es que no se reconoce expresamente este derecho como tal.

Así, la CE al momento de referirse a los "derechos y deberes fundamentales" (Título I) establece en su Capítulo 3º "los principios rectores de la política social y económica", regulando específicamente en el art. 40.2. que "los poderes públicos... velarán por la seguridad e higiene en el trabajo y garantizarán el descanso necesario, mediante la limitación de la jornada laboral".

Con este tipo de redacción, se incorpora un mandato expreso al poder público, imponiéndole la obligación de que en el diseño, reglamentación y aplicación de su política, debe estar presente la seguridad e higiene en el trabajo. Esto indica que cualquier violación a este mandato constitucional, al regularse una conducta que no cumpla estos principios, queda expedita la vía del recurso correspondiente. De esta manera el texto constitucional refuerza la protección del derecho a la vida e integridad física de los trabajadores, al incorporar esta disposición constitucional, "...lo que significa fundamentalmente, un reforzamiento de la tutela establecida, esto es, un plus de protección



precisamente frente a intereses contrapuestos que no puede dejar de tener relevancia a la hora de analizar la composición constitucional de tal conflicto"<sup>100</sup>.

En consecuencia, como venimos indicando, el compromiso público exige un desarrollo normativo donde se identifique lo que se considera seguridad y salud, su difusión y promoción, así como también se garantice el control de su cumplimiento. En este sentido es muy importante destacar que la propia CE indica que "El reconocimiento, el respeto y la protección de los principios reconocidos en el Capítulo tercero informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos..." (art. 53.3 CE). Por ello los poderes públicos en su actividad (al momento de legislar, controlar y aplicar la normativa) deben velar por el respeto del derecho y deber fundamental de seguridad e higiene en el trabajo.

Cuando se utiliza la expresión "velar", el constituyente se refiere a actuaciones de los poderes públicos indirectas, en las que media la acción de un tercero, aunque sea para evitarla. De este modo, los poderes públicos velan por la seguridad e higiene, frente a la acción de los empresarios que pueden perjudicarla, correspondiendo su beneficio a los trabajadores. El artículo 40.2 CE no parece consagrar algo que, en ausencia de esa mención, no hubiera existido como realidad jurídica, sino que propiamente lo que está instituyendo es una determinada acción para su mantenimiento o conservación, está implicando a los poderes públicos a no permanecer indiferentes ante este fenómeno. Así la seguridad e higiene, paradójicamente, no es el objeto central del precepto, pues se da por supuesta, sino que el añadido que trae consigo la regulación es la existencia de una política pública empeñada en velar por ella<sup>101</sup>.

---

<sup>100</sup> Salas Franco, Tomás, *Derecho de la prevención de riesgos laborales*, p. 19, 7ª Edición, Tirant lo Blanch, Valencia 2011, citando a González, Ortega, S.

<sup>101</sup> Cardenal Carro, Miguel y Arias Domínguez, Ángel, "Incardinación constitucional de la salud laboral, fundamento y principios inspiradores", libro *El modelo social en la Constitución Española de 1978*,

La fundamentación por tanto del precepto es sencilla: los españoles convienen en otorgar un valor supremo a la seguridad e higiene en el trabajo, y la dirección de su mandato se dirige a quienes les representan, les juzgan, o les administran<sup>102</sup>. Por ello, el respeto de este principio rector de la política económica y social al exigir una actividad del poder público, pone en evidencia que no se constituye como un derecho subjetivo del trabajador directamente exigible y como sostiene la propia CE, "sólo podrán ser alegados ante la Jurisdicción ordinaria de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen" (art. 53.3., última parte, CE).

En cambio, en la Constitución Española si se garantizan los siguientes derechos, a los ciudadanos en general (entre los que se encuentran los trabajadores, no obstante que el texto constitucional no los mencione expresamente):

- El "derecho" de todos los ciudadanos a la vida y a su integridad psicofísica. Una manera de garantizar la vida es justamente cumpliendo una acción preventiva tendiente a evitar los daños a la integridad psicofísica de las personas y en nuestro caso, al trabajador en particular. En la CE en su Título I de los "DERECHOS Y DEBERES FUNDAMENTALES", Capítulo 2º: "Derechos y Libertades" encontramos el art. 15 que expresa que "Todos tienen derecho a la vida y a la integridad física y moral".

En consecuencia, "para apreciar la vulneración del art. 15 CE en esos casos no será preciso que la lesión de la integridad se haya consumado, lo que convertiría la tutela constitucional en una protección ineficaz ex post, bastando por el contrario que se acredite un riesgo relevante de que la lesión pueda llegar a producirse" (sentencias del TC; 221/2002,

---

dirigido por Sempere Navarro, Antonio V., p. 739, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

<sup>102</sup> González-Posada Martínez, Elías, "La seguridad y salud de los trabajadores", libro *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, dirigido por Sempere Navarro, Antonio V., p. 759, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

de 25 de noviembre, 62/2007, de 27 de marzo y 160/2007, de 2 de julio)<sup>103</sup>.

- En el art. 10.1 CE se reconoce como derecho y deber fundamental, la dignidad de la persona. Para respetar este derecho es necesario asegurar y promover la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo.
- Por último y de forma complementaria la CE establece también como "principios rectores de la política social económica", la protección de la salud (art. 43.1. CE) y el derecho a un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y el deber de conservarlo (art. 45.1. CE).

Por otra parte consideramos importante destacar lo afirmado por el profesor D. Juan Manuel González-Carbajal García, cuando sostiene que "de la combinación de los diferentes preceptos constitucionales señalados cabe plantearse la existencia de un derecho a la protección de la salud de todo ciudadano que además ostenta la condición de trabajador. Derecho que tendrá la condición de fundamental en la medida en que pueda entenderse que tutela el derecho a la vida y a la integridad del trabajador, y en esa misma medida cabría atribuir el carácter absoluto a dicho derecho. Carácter que se pierde y se convierte en relativo cuando se trata de la salud de los trabajadores en concreto y no de los ciudadanos en general, precisamente por estar incluido entre los principios rectores de la política social y económica, lo que supone que no puede concluirse la existencia de un verdadero derecho subjetivo de todo trabajador respecto al Estado o a su empleador a la salud laboral, no existiendo otra alternativa que esperar al desarrollo del principio constitucional por parte del Estado"<sup>104</sup>.

---

<sup>103</sup> Salas Franco, Tomás, *Derecho de la prevención de riesgos laborales*, p. 19, 7ª Edición, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

<sup>104</sup> González-Carbajal García, Juan Manuel, *Aspectos jurídicos-públicos de la prevención de riesgos laborales*, p. 41, Colex, Madrid, 2000.

## 1.2. Ley

En primer lugar es importante destacar que la normativa en prevención en riesgos laborales, en ambos países, se la considera como de "naturaleza laboral" y parte del "orden público laboral"<sup>105</sup>. Por esta razón los derechos y obligaciones que tienen su fuente en la legislación de seguridad y salud, no sólo tienen repercusión en el ámbito de la relación privada entre las partes integrantes del contrato de trabajo, sino que también tienen consecuencia frente a los poderes públicos encargados de vigilar el cumplimiento de esta normativa, por ello el empresario asume un deber de seguridad, tanto con respecto al trabajador, como frente a los poderes públicos.

Al analizar la legislación, lo haremos estudiando la normativa laboral vigente en materia de prevención de riesgos laborales en cada país, dejando de lado aquellas normas que puedan tratar cuestiones que se relacionan con dicha materia, pero lo hacen desde otra perspectiva técnica (como por ejemplo, las normas de industria, sanitarias, etc.).

Por otra parte, la naturaleza misma de la relación de dependencia jurídico laboral, nos pone en evidencia que las partes integrantes de este contrato no se encuentran vinculadas de forma horizontal ni simétrica, sino más bien, de manera vertical y asimétrica.

El empleador como titular del poder de organización y de dirección de la actividad empresarial que desarrolla y beneficiario directo de la prestación de servicios del trabajador, tiene la obligación básica de "prevención". Es decir, debe prevenir y evitar todos los daños que se puedan ocasionar al trabajador, respetando y garantizando su "dignidad".

Entre los daños que se pueden ocasionar al trabajador los más importantes, sin duda alguna, son aquellos que afecten a su salud e integridad

---

<sup>105</sup> Incluso la propia Ley española nº 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, establece que "Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos." (art. 2.2).

psicofísica. Por esta razón el legislador, tanto en Argentina como en España, se ha encargado de regular expresamente esta obligación del empresario, tratándola como un verdadero "deber de seguridad".

En definitiva, en cumplimiento de dicho deber, el empresario tiene por un lado una obligación de hacer, consistente en adoptar todas aquellas medidas que permitan que las tareas se ejecuten en un contexto de seguridad con el objetivo de evitar que se produzcan daños en la salud del trabajador y, por el otro, también tiene una obligación de no hacer evitando la realización de actos que afecten la integridad psicofísica del trabajador.

Más allá de lo antes expuesto resulta de importancia destacar que los actuales sistemas de regulación de la prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, no solo tienen como sujeto protegido al trabajador jurídicamente dependiente, sino también al autónomo, es decir al trabajador que realiza su actividad por cuenta propia.

Por todo ello, el punto de partida del análisis de la legislación en prevención de riesgos laborales en los dos modelos objeto de estudio en esta Tesis Doctoral es, en primer lugar, el estudio del tratamiento de esta obligación básica del contrato de trabajo.

### *1.2.1. Legislación Argentina*

#### *1.2.1.1. El deber de seguridad*

En Argentina el "deber de seguridad" tiene su fuente en el propio contrato individual de trabajo, que se encuentra regulado en la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) nº 20.744 (B.O. 27/09/74) y sus modificatorias.

Incluso podemos afirmar que a principios del siglo XX Juan Bialet Massé en su proyecto de "Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico", verdadera ley de contrato de trabajo en la concepción más actualizada de una normativa, destinada a reglar la prestación de servicios en términos de subordinación, incluye otras disposiciones sobre condiciones de seguridad, cuando determina que los dueños o jefes de talleres, fábricas, oficinas o trabajos de cualquier género, deberán disponer los locales, máquinas y materiales para que los que prestan servicios -y también el público que acceda a esos lugares- no corran peligro en su vida y su salud. Las precauciones a tomar son las "...que aconseja el arte y las que la prudencia pueda prever"<sup>106</sup>. Esta última redacción es la que se reflejó en el texto original del artículo 75 de la Ley de Contrato de Trabajo, según veremos a continuación.

Desde su primera regulación normativa, este deber de seguridad sufrió importantes modificaciones. Un breve tratamiento de estos cambios normativos nos pone de manifiesto que, progresivamente, se intentó restringir o limitar, con cada nueva versión, los derechos del trabajador. No obstante, como veremos más adelante, el resultado final es que similares derechos los encontramos en otras disposiciones normativas del derecho del trabajo y no ya en el específico artículo de la LCT.

Así, en su primera redacción, el art. 83, ley 20.744<sup>107</sup>, establecía que el empleador no sólo debía hacer observar las pausas y limitaciones a la duración

---

<sup>106</sup> Sappia, Jorge Jerónimo, "Impacto de Bialet Massé en el Derecho Positivo Laboral Argentino", libro *Juan Bialet Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Tomo I, p. 167, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

<sup>107</sup> Deber de seguridad. Art. 83 LCT: "El empleador debe hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en esta ley y demás normas reglamentarias, y adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores, debiendo evitar los efectos perniciosos de las tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuro, así como también los derivados de ambientes insalubres o ruidosos. Está obligado a observar las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes sobre higiene y seguridad en el trabajo. El trabajador podrá rehusar la prestación de trabajo, sin que ello le ocasione pérdida o disminución de la remuneración, si el mismo le fuera exigido en transgresión a tales condiciones, siempre que exista peligro inminente de daño o se hubiera configurado el incumplimiento de la obligación, mediante constitución en mora, o si habiendo el organismo competente declarado la

del trabajo, sino que también estaba obligado a adoptar las medidas que sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica del trabajador. Además, expresamente, en este artículo se regulaba el derecho del trabajador a no prestar servicios (es decir a retener tareas) si su empleador no cumplía con esta obligación, dadas las situaciones expresamente previstas en dicha norma.

Posteriormente, con la Ley 21.297 y su Decreto 390/1976, se ordena el deber de prevención, que ahora aparece regulado en el artículo 75, limitándose los derechos que surgen de esta obligación contractual del empresario, ya que desaparece la posibilidad del trabajador de ejercer el derecho de retención de tareas que antes comentamos.

Por último, la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo introduce una modificación más al "deber de seguridad", suprimiendo el párrafo que indicaba que el empleador debía "adoptar las medidas que según el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica sean necesarias para tutelar la integridad psicofísica y la dignidad de los trabajadores".

En su redacción actual, el art. 75 se encuentra redactado de la siguiente manera: "1. El empleador está obligado a observar las normas legales sobre higiene y seguridad en el trabajo y a hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en el ordenamiento legal. 2. Los daños que sufra el trabajador como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del apartado anterior, se regirán por las normas que regulan la reparación de los daños provocados por accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, dando lugar únicamente a las prestaciones en ellas establecidas".

En consecuencia y según se establece en la primera parte del artículo citado en el párrafo anterior, el empleador está obligado a observar las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo, entre ellas la Ley 19.587 que

---

insalubridad del lugar, el empleador no realizara los trabajos o proporcionara los elementos que dicha autoridad establezca".

analizaremos brevemente más adelante y que expresamente regula el "deber de seguridad" de la siguiente manera:

- Artículo 4: La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto: a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad sicológica de los trabajadores.
- Artículo 5: A los fines de la aplicación de esta ley considéranse como básicos los siguientes principios y métodos de ejecución:... h) estudio y adopción de medidas para proteger la salud y la vida del trabajador en el ámbito de sus ocupaciones, especialmente en lo que atañe a los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuros y/o las desarrolladas en lugares o ambientes insalubres.
- Artículo 8: Todo empleador debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores, especialmente en lo relativo: a) a la construcción, adaptación, instalación y equipamiento de los edificios y lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas; b) a la colocación y mantenimiento de resguardos y protectores de maquinarias y de todo género de instalaciones, con los dispositivos de higiene y seguridad que la mejor técnica aconseje; c) al suministro y mantenimiento de los equipos de protección personal; d) a las operaciones y procesos de trabajo.

De lo antes descrito, surge con claridad que el deber de seguridad se mantiene como disposición normativa en una regulación laboral a la que el propio artículo 75 remite, aunque no obstante ello, se puede afirmar que incluso en el supuesto de no existir una regulación legal expresa, este deber se encuentra implícito en la naturaleza misma del contrato de trabajo, ya que en el ejercicio del poder de organización y dirección el empresario debe asegurar el



respeto a la dignidad del trabajador y a su integridad psicofísica, en cumplimiento de su deber de previsión<sup>108</sup>.

Como contrapartida a este deber de seguridad del empresario, el trabajador tiene el derecho a exigir el cumplimiento de todas las acciones u omisiones derivadas del mismo, e incluso a reclamar los daños y perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento contractual de dicha obligación de seguridad. Por otra parte ante un incumplimiento grave del empleador en esta materia, el trabajador podría solicitar la extinción del contrato de trabajo por injuria a sus intereses, al ponerse en riesgo su salud o integridad psicofísica. Además de esta medida extrema, el trabajador podrá retener la prestación de sus tareas cuando el empleador no adopta las medidas preventivas necesarias y exista un peligro grave e inminente a su salud<sup>109</sup>.

#### *1.2.1.2. Normativa de prevención de riesgos laborales*

Antes de analizar la legislación vigente en esta materia, consideramos necesario destacar la importancia que ha tenido como antecedente del marco regulador de las condiciones de trabajo en Argentina, el "Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República", elaborado por Juan Bialek Massé y editado en Buenos Aires en 1904, y en particular lo que este autor denominó como proyecto de "Ordenanza reglamentaria del servicio obrero y doméstico".

Joaquín V. González, Ministro del Interior de la segunda presidencia del General Julio A. Roca, por decreto del 21 de enero de 1904, encomienda a

---

<sup>108</sup> Además del antiguo art. 75, encontramos este deber de seguridad, entre otros, en los artículos 63 y 76 de la Ley de Contrato de Trabajo.

<sup>109</sup> En el mismo sentido se ha manifestado Grisolia, Julio Armando, en su obra *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, p. 294, Depalma, Buenos Aires, 1999, cuando afirma: "Si bien el art. 75 LCT fue modificado por la Ley de riesgos de trabajo (ley 24.557, BO., 5/10/95) la esencia del texto anterior sigue resultando operativa por medio de la vigencia de distintas normas de la LCT y de otras leyes, ya que el antiguo art. 75 no era la única disposición que se ocupaba del deber de seguridad personal."

Juan Biale Massé el estudio sobre el citado estado de las clases obreras en el interior del país. El informe se presenta el 30 de abril del mismo año -es decir a escasos 3 meses de haberle sido encargada la tarea. Se trata de tres macizos volúmenes, que cuentan con un total de 400 páginas cada uno, conteniendo estadísticas, estudios comparativos, exámenes de suelos, climas, producciones, características de poblaciones, etc., etc. En los dos primeros tomos, se examina la situación del trabajador en las diversas provincias del país. El tercer volumen -que es ampliatorio de los dos primeros- complementando sus informaciones a petición del propio Ministro González, según decreto del 11 de julio de 1904. El autor, en realidad, no hace esta investigación sobre la situación de los trabajadores únicamente en su desempeño laboral, sino que su estudio se extiende a las industrias, así como a sus posibilidades para el desarrollo ulterior del país. Aconseja la realización de obras públicas y cuando señala abusos o sistemas de explotación no adecuada, concluye proponiendo el articulado de la ley pertinente<sup>110</sup>.

"...Este trabajo de Biale, es una obra original a medio camino entre los grandes informes sobre la situación de la clase obrera de mediados del XIX, como el "Tableau" de Villermé (1840), el conocido texto de Engels sobre la situación de la clase obrera en Inglaterra (1845) o la monografía de Idelfonso Cerdá sobre el obrero barcelonés en 1856, y las topografías médicas del XIX o la primera mitad del novecientos. Pero además, es también un texto protoergonómico que prologa e intuye nuevas miradas sobre el trabajo que comenzaban a ser diseñadas en Europa y en Norteamérica por los fisiólogos de la escuela de Angelo Mosso, para seguir con Jules Amar y Jean Maurice Lahy o por los ingenieros de la racionalización del trabajo como Frederick W. Taylor.

Incluso, en su obra se aparta del teoricismo de los higienistas españoles y argentinos de su época, personajes sin duda relevantes, pero que

---

<sup>110</sup> Despontín, Luis A., "Juan Biale Massé - Precursor del derecho del trabajo. Primer profesor de derecho laboral", libro *Juan Biale Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Tomo I, p. 147, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

descontando muy pocos casos excepcionales, nunca conocieron ni palparon la realidad del trabajo en primera persona. Frente a éstos "higienistas de cátedra", cuyos escritos son en la mayor de las veces vergonzantes copias de autores foráneos, Bialeto, solamente escribe de los que ha conocido, visto y experimentado en un increíble ejercicio de práctica clínica médica y sociológica, en la mejor tradición heredada desde Hipócrates hasta Angelo Mosso pasando por el Ramazzini pionero de la medicina del trabajo. Además, Bialeto no dejaría aquí las cosas sino que en sus observaciones, construye una teoría de la higiene del trabajo de diseño protoergonómico y absolutamente moderna, en la que continuamente estarían presentes factores socioeconómicos, de organización del trabajo y ambientales, como por ejemplo cuando señala como causa del "trabajo inhumano y agobiante que agota hombres y animales" en determinados trabajos agrícolas, la "prisa por vender" o simplemente la consideración psicosocial de jornalero agrícola como un "medio menos importante que la máquina y que la bestia, porque éstas tienen un precio de compra, son un capital que es preciso conservar, mientras que si un hombre se pierde, se repone con otro que no cuesta dinero..."<sup>111</sup>.

Como antecedentes legislativos del actual régimen jurídico de prevención de riesgos laborales, podemos decir que en 1914, por iniciativa del presidente Plaza, se presenta al Congreso Nacional el primer proyecto de ley sobre higiene y seguridad en el trabajo, que si bien no llegó a ser sancionado, merece ser citado por haber sido de avanzada para la época<sup>112</sup>.

También tienen íntima relación las normas contenidas en las leyes 11.544 (de jornada de trabajo) y ley de contrato de trabajo (LCT), en la parte

---

<sup>111</sup> López, Rafael de Francisco, "Bialeto Massé y el diseño de un modelo olvidado de seguridad y salud de los trabajadores en la Argentina finisecular", libro *Juan Bialeto Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Tomo I, pp. 220 y 222, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

<sup>112</sup> Altamira Gigena, Raúl, E. y Hünicken, Javier, "Capítulo XIV. Reparación de los infortunios laborales", libro *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 4, p. 289, Astrea, Buenos Aires, 1982.

que regula el procedimiento que hay que seguir para la declaración de insalubridad de los lugares del trabajo<sup>113</sup>.

La regulación específica sobre el tema, es dictada por primera vez en Argentina a través de la ley 19.587, sancionada y promulgada el 21 de abril de 1972 (B.O., 28/4/72). Reglamentada en dos oportunidades, en primer término por el decreto 4160, del 10 de mayo de 1973, derogado por el decreto 351, del 22 de mayo de 1979<sup>114</sup>.

En consecuencia en Argentina, desde el año 1972, se encuentra vigente la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo (LHST) nº 19.587, que regula las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo, aplicable en toda la Nación y a todos los establecimientos, explotaciones y actividades con o sin fines de lucro y a todas las tareas realizadas por los trabajadores.

En el mensaje del Poder Ejecutivo acompañando el proyecto de la ley 19.587 se indica que "esencialmente, la materia legislada está definida por la preocupación de proteger y preservar la integridad de los trabajadores; y la función educativa que cumple por sus efectos una norma jurídica, se acentúa por provisiones destinadas a ejercer un efectiva docencia de la prevención en el orden de la higiene y seguridad, pretendiendo que nazca en los sectores interesados una clara conciencia de que el medio más eficaz, si no el único, de disminuir los accidentes y enfermedades del trabajo, es neutralizar o aislar los riesgos y sus factores más determinantes".

La LHST tiene trece artículos, donde se regula, entre otros, los siguientes aspectos básicos: ámbito de aplicación; definición de establecimiento, explotación, centro de trabajo o puesto de trabajo; responsabilidad solidaria de la empresa principal y la contratada; objeto de las

---

<sup>113</sup> Altamira Gigena, Raúl, E. y Hünicken, Javier, "Capítulo XIV. Reparación de los infortunios laborales", libro *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 4, p. 290, Astrea, Buenos Aires, 1982.

<sup>114</sup> Altamira Gigena, Raúl, E. y Hünicken, Javier, "Capítulo XIV. Reparación de los infortunios laborales", libro *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 4, p. 290, Astrea, Buenos Aires, 1982.

normas de higiene y seguridad en el trabajo; principios básicos y métodos de ejecución para aplicar la ley; contenido primordial de las reglamentaciones de las condiciones de higiene y seguridad; medidas de prevención especialmente señaladas, obligaciones generales del empleador y las obligaciones generales de los trabajadores (entre las que se incluye la de someterse a los exámenes médicos).

Esta ley ha sido modificada o complementada por más de treinta disposiciones normativas (entre leyes, decretos y resoluciones de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo), además de la Ley 24.557 de Riesgos del Trabajo (que más adelante analizaremos).

La ley 19.587 tuvo poca eficacia práctica y en la mayoría de los casos, solo se hacía uso de ella para fundamentar las reclamaciones de daños y perjuicios ocasionados por siniestros laborales derivados del incumplimiento patronal, a las obligaciones preventivas establecidas en esta norma.

En el mismo sentido, se afirmó que en la práctica, la ley de higiene y seguridad industrial no ha tenido mayor cumplimiento, salvo en lo referente a los exámenes pre-ocupacionales, no habiéndose adecuado los lugares de trabajo. Producido el conflicto judicial, se esgrime la ley mencionada al sólo efecto de determinar la responsabilidad del principal; pero hasta entonces ninguna de las partes le brindó la dedicación y el acatamiento que una norma de esta naturaleza merece, dado el bien jurídicamente protegido que persigue<sup>115</sup>.

La poca eficacia de la LHST y sus normas de desarrollo, se puso de manifiesto al implantarse, con la sanción de la Ley de Riesgos del Trabajo n° 24.557, el "Plan de Mejoramiento de las Condiciones de Higiene y Seguridad" (art. 4.2 y 3). Este Plan se incorporaba en los contratos celebrados entre las

---

<sup>115</sup> Altamira Gigena, Raúl, E. y Hünicken, Javier, "Capítulo XIV. Reparación de los infortunios laborales", libro *Tratado de derecho del trabajo*, dirigido por Vázquez Vialard, Antonio, Tomo 4, p. 292, Astrea, Buenos Aires, 1982.

Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) y los empresarios y contenía las medidas que los empleadores debían adoptar, en cada uno de sus establecimientos, para adecuarlos a la normativa vigente, fijándose en veinticuatro meses el plazo máximo para su ejecución<sup>116</sup>.

Por vía reglamentaria<sup>117</sup>, se estableció que para el desarrollo del Plan de Mejoramiento, los empresarios se podían calificar en cuatro niveles, según el grado de cumplimiento de las normas de higiene y seguridad.

En el primer nivel, se encontraban los empleadores que no cumplían con las medidas básicas de prevención<sup>118</sup>, quienes tenían un período de doce meses para cumplirlas; en el segundo nivel estaban quienes solo cumplían estas normas básicas, por lo que tenían veinticuatro meses (contados desde la firma del primer Plan de Mejoramiento) para cumplir todas las obligaciones legales en materia de higiene y seguridad en el trabajo; en el tercer nivel se encontraban los empleadores que cumplían todas estas normas; y en el cuarto nivel estaban los empresarios que alcanzaban niveles de prevención y de condiciones y medio ambiente de trabajo superiores a los exigidos por la normativa. Una condición elemental para el desarrollo del Plan de Mejoramiento, es que todos los empresarios, independiente del nivel en que se hubieran encuadrado, debían dentro de los primeros veinte días de haber

---

<sup>116</sup> Conforme el art. 8 del Decreto 170/96, se encontraban excluidos del plan de mejoramiento, pero sujetos a la normativa de higiene y seguridad, los empleadores autoasegurados y los empleadores no asegurados, así como también aquellas actividades excluidas por las S.R.T. atento: riesgo propio, incumplimiento grave y reiterado del Plan de Mejoramiento.

Por otro lado se encontraban aquellos que tenían el acceso condicionado al cumplimiento de requisitos especiales, entre estos estaban los empleadores que desarrollen tareas en forma estacional, los empleadores que desarrollen tareas en períodos inferiores a un (1) año y los empleadores de la construcción.

<sup>117</sup> Decreto 170/96, Reglamentario de los arts. 4, 24 y 31 de la Ley 24.557 (B.O. 26/2/96) y Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) n° 38/96, sobre Disposiciones Complementarias de Higiene y Seguridad en el Trabajo. Formulario de Autoevaluación (B.O. 15/4/96).

<sup>118</sup> Las obligaciones básicas se detallan en el Anexo I de la Resolución SRT 38/96.

firmado el Plan cumplir con las "medidas mínimas en materia de higiene y seguridad en el trabajo"<sup>119</sup>.

En el gráfico que sigue a continuación se describen los niveles comentados anteriormente.

NIVELES	TIEMPO	
<b>4º NIVEL</b>		
3º Línea de cumplimiento de los planes alternativos en higiene y seguridad	Surge del acuerdo entre la ART y la empresa	
<b>3º NIVEL</b>		
2º Línea de cumplimiento pleno de la legislación vigente en higiene y seguridad		24 meses
<b>2º NIVEL</b>		
1º Línea de cumplimiento de las obligaciones básicas en higiene y seguridad	12 meses	
<b>1º NIVEL</b>		
Línea de cumplimiento de medidas mínimas de higiene y seguridad	20 días	

<sup>119</sup> Según la Resolución SRT 38/96, para cumplir con estas medidas mínimas, el empleador deberá: 1. Proveer a sus trabajadores a) Ropa de trabajo cuando lo exija la tarea; b) Cinturones de seguridad y existencia de puntos de amarre, cuando se realicen trabajos en altura; c) Elementos de protección personal para trabajadores expuestos a lesiones oculares; d) Cascos, cuando existiera posibilidad de caída de objetos; e) Calzado de seguridad, cuando exista peligro de lesión en los pies; f) Protectores auditivos, cuando se encuentren expuestos a ruidos; g) Elementos de protección personal y adecuado entrenamiento, cuando se manipule sustancias cancerígenas, tóxicas, cáusticas, irritantes o infecciosas; h) Información sobre los riesgos a los que se encuentren expuestos los trabajadores en función de las tareas que realizan. 2. Prever que en los establecimientos donde desarrollen su tarea los trabajadores cuenten con: a) Agua potable; b) Instalaciones sanitarias en buen estado higiénico; c) Equipos portátiles de lucha contra el fuego.

Hay tres aspectos que resultan bastantes novedosos, en la aplicación de este sistema. El primero, es que se estableció una verdadera "moratoria en el cumplimiento de las normas mínimas de higiene y seguridad", ya que mientras el empleador se encuentre ejecutando el Plan de Mejoramiento, no puede ser sancionado por incumplimiento de las normas de higiene y seguridad (que recordemos se encontraban vigentes desde 1972); el segundo, es que la propia Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) tenía que controlar que su cliente cumpliera con el Plan de Mejoramiento e incluso estaba obligada a "denunciar sus incumplimientos" y; el tercer y último aspecto de interés, es que la calificación del empresario en uno u otro nivel de cumplimiento se realizaba con una primera "autoevaluación" realizada por el mismo, que determinaba cual era su grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad.

El resultado de las autoevaluaciones realizadas en todo el país, por los propios empresarios, confirmó lo que decíamos más arriba, ya que sólo el 3 % cumplía con las normas de higiene y seguridad en el trabajo y apenas un tercio de las empresas aplicaban el nivel básico.

En paralelo a esta "moratoria" y con la finalidad de incentivar al empresario para que cumpla con la normativa de prevención, se estableció un precio menor del coste del seguro (por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales) según el nivel de cumplimiento en que se encontrara la empresa (a mayor nivel, se pagaba menos). Pero en la práctica este "bonus" no generó el efecto deseado ya que diferencia en el coste del seguro entre niveles, fue de poca cuantía<sup>120</sup>.

---

<sup>120</sup> En consecuencia lo que sucedió en la práctica al establecerse el régimen de alícuota, definiéndose un valor (poco significativo) en relación al grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, es decir la diferencia entre lo que pagaba un empleador que poco cumplía con la normativa con lo que abonaba quien actuaba conforme a derecho, era insignificante. Por ello, lo expresado por el Poder Ejecutivo al enviar al Parlamento el proyecto de LRT, quedó en una simple expresión de deseo lejana a lo sucedido en la práctica, en este sentido recordemos que en dicho Mensaje (del 4 de noviembre de 1994) se afirmaba que "...tal como lo demuestra la experiencia comparada, la diferenciación de alícuotas introduce señales económicas muy poderosas a favor de mejorar las condiciones de trabajo. Por ello, este esquema de financiamiento representa un componente central en la estrategia que motoriza la LRT para reducir la frecuencia y gravedad de los siniestros..." (punto VI).



Las alícuotas confeccionadas por las ART para los distintos niveles, no tienen las diferencias que eran de esperar para que sirvan de incentivo. En general, contemplan un 10% entre uno y otro nivel, lo que entendemos insuficiente. Un simple ejemplo, bastará para probar tal afirmación. Tomemos un caso hipotético de un empleador con 15 trabajadores, que perciben un salario promedio de 700 pesos. Se toma precisamente este caso, pues la franja de pequeñas empresas es aquella en la cual los niveles de seguridad son menores. Con una cuota del 4% que debería abonar este empleador al seguro, en el nivel I, la suma por año ascendería a 5.460 pesos. Pasando al nivel II, la diferencia para este empleador a su favor sería de 546 pesos por año, o 45 pesos por mes. Ello implica que el cambio de nivel representa \$ 3 por cada trabajador. Constituye realmente un pobre incentivo para que mejore su estándar de seguridad<sup>121</sup>.

Lo cierto es que los resultados esperados con el "Plan de Mejoramiento" no fueron obtenidos, lo que obligó al Gobierno a reemplazarlo por la figura de la llamada "empresa crítica" <sup>122</sup> (luego llamada empresa testigo, según la reglamentación), con respecto a quienes se establecen obligaciones específicas a cargo de las Aseguradoras de Riesgo del Trabajo. De esta manera se esperaba actuar, con especial dedicación, sobre aquellas empresas de mayor siniestralidad, obligando a las ART a establecer en cada una de ellas un "Plan de Acción", cuyo contenido principal se compone de: evaluación de los riesgos, visitas periódicas, medidas correctoras y propuestas de capacitación para el empleador y los trabajadores.

Más allá de lo antes comentado, con la Ley 19.587 y sus normas de desarrollo, se establecen las medidas que el empleador debe adoptar en cumplimiento de su "deber de prevención", con miras a eliminar o disminuir los riesgos del medio y el ambiente de trabajo.

---

<sup>121</sup> Bertolo, Susana G. y Capozzi, Sergio E., *Ley de Riesgos del Trabajo*, p. 29, LibroDar Servicios, Buenos Aires, 1996.

<sup>122</sup> Esta modificación normativa se introdujo por medio del Decreto del Poder Ejecutivo 1278/00.

Por otra parte esta Ley de Higiene y Seguridad en la década de los setenta ya establece expresamente que: "La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otro índole que tengan por objeto: ...c) estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral." (art. 4). Esta regulación normativa resulta de fundamental importancia, ya que impone una obligación que tiene como finalidad consolidar la cultura preventiva y la trascendencia que tiene el desarrollar actitudes positivas en esta materia. En consecuencia, el empresario como principal obligado, es quien debe aplicar cualquier tipo de medida que cumpla con dicho objetivo.

Como ya hemos afirmado otra norma jurídica que merece su análisis es la Ley de Riesgos del Trabajo nº 24.557 que no modifica la Ley 19.587 pero si la complementa.

En este sentido, la Ley 24.557 marca un antes y un después en el sistema de cobertura de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, ya que modifica el sistema de cobertura de estas contingencias sociales, existente hasta su sanción.

En Argentina, la necesidad de reformar el sistema de cobertura de los infortunios laborales, quedó plasmada en el punto 9 del Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social, suscrito el 25 de julio de 1994, entre la Confederación General del Trabajo (CGT), los empresarios y el Gobierno, ya que en este instrumento se contempló la necesidad de modificar el régimen de riesgos del trabajo.

Lo afirmado en el punto anterior, no significa que el proyecto elevado por el Gobierno Nacional haya sido consensuado por todos los agentes sociales firmantes de aquél Acuerdo. En este sentido, el Diputado A. H. López en su carácter de miembro informante del dictamen de minoría (al tratarse el proyecto de Ley de Riesgos del Trabajo), afirmó que "...no es cierto que este proyecto llegue a este recinto consensuado; ni siquiera fue consensuado por los

firmantes del acuerdo marco, ya que la Unión Industrial Argentina públicamente anunció su separación, señalando que esta norma en lugar de reducir los costos laborales los iba a incrementar...”.

En consecuencia, desde el Poder Ejecutivo Nacional se elabora un proyecto de Ley de Riesgos del Trabajo que es remitido al Parlamento para su consideración. Entre los objetivos explícitos e implícitos que se perseguían con el impulso de esta norma, podemos destacar los siguientes:

- Disminución de la siniestralidad a través de la prevención.
- Hacer previsible los costos de la cobertura.
- Disminuir la litigiosidad y los costos empresarios<sup>123</sup>.
- Facilitar la reparación y rehabilitación del trabajador en tiempo y en forma.

En ese sentido entendemos, que el legislador a través de distintos artículos trató de resaltar la importancia que tiene la prevención de los riesgos laborales para la disminución de la siniestralidad<sup>124</sup>.

---

<sup>123</sup> Incluso en la conclusión de la exposición del miembro informante del dictamen de mayoría, al tratarse el proyecto de ley de riesgos del trabajo, el Senador Miranda sostuvo “... En conclusión, estimo que aprobar el presente proyecto significará un paso adelante en la protección del trabajador y simultáneamente un beneficio para el empleador en cuanto a la reducción de sus gastos y la previsibilidad de los mismos...” (Antecedentes Parlamentarios – 1996 A – La Ley, p. 547).

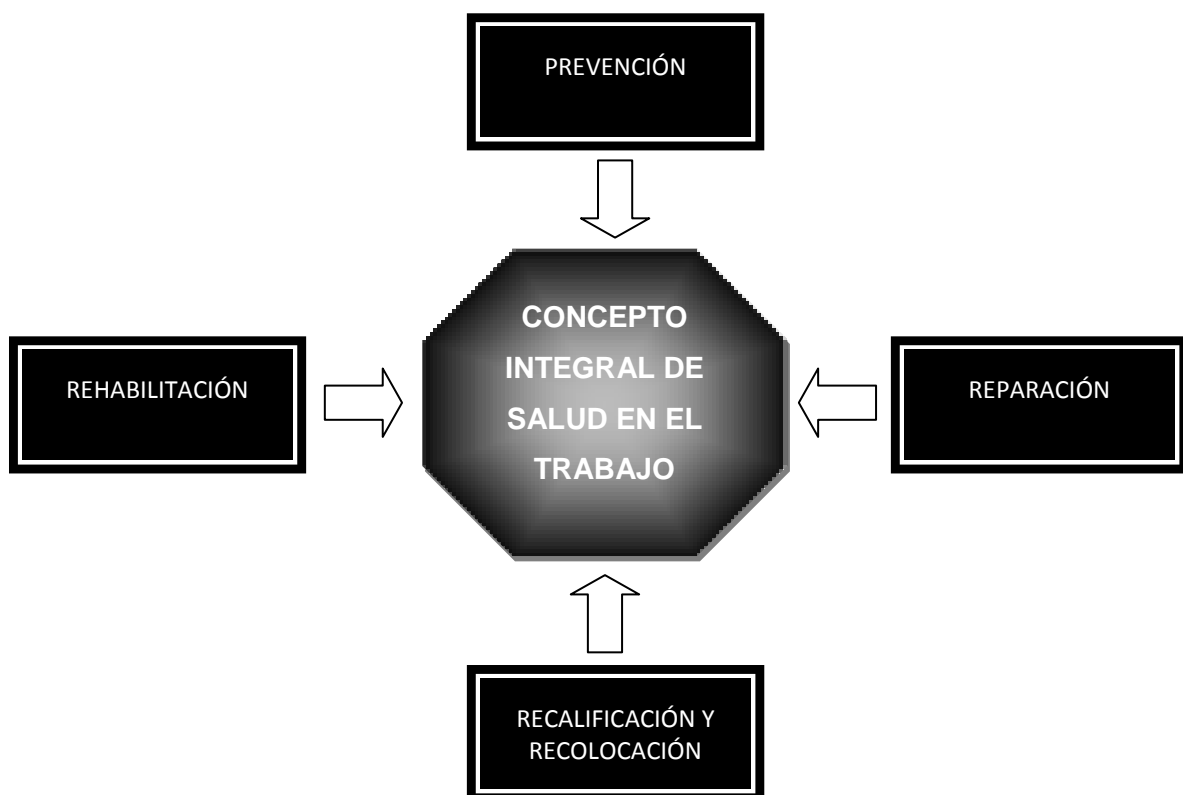
En igual sentido en el debate del proyecto de ley de riesgos del trabajo, el Senador Menen, afirmó que “... Debo aclarar que si bien es cierto que hay un efecto secundario que es la reducción del costo laboral, este no es el objetivo principal que perseguimos...” (Antecedentes Parlamentarios – 1996 A – La Ley, p. 574).

<sup>124</sup> En el propio Mensaje de Elevación del Proyecto de Ley de Riesgos del Trabajo, el Poder Ejecutivo, sostiene que “...aparece como objetivo primario de la LRT la prevención. Esto significa priorizar en el diseño del esquema protectorio la creación de estímulos que promuevan el mejoramiento de las condiciones y el medio ambiente de trabajo y como consecuencia, menores niveles de siniestralidad...” (Punto II, del Mensaje de fecha 4 de noviembre de 1994).

Incluso el Senador Miranda, al exponer como miembro informante del dictamen de mayoría, afirmó “... Por eso, debemos ver que, fundamentalmente, se apunta a prever los riesgos de accidentes y enfermedades laborales, que -creo- es lo sustancial de este proyecto que está en tratamiento. Si nosotros no visualizamos el objetivo primordial de este proyecto de ley, que es la prevención, quizás sea erróneo nuestro análisis... Nosotros debemos ver que en esta legislación en tratamiento el objetivo primario es evitar los riesgos laborales a través de la prevención, y un efecto secundario es resarcir el daño al trabajador o a sus familiares, incluyendo también algo tan importante como es la rehabilitación del trabajador o su reubicación laboral. Sustancialmente, esta ley apunta a revalorizar la función de

La metodología utilizada para promover la prevención, fue la de establecer obligaciones a cada uno de los agentes involucrados en ella. Tanto es así, que incorpora como un nuevo actor a las propias aseguradoras (incluso como colaboradoras de la función de control de las normas de higiene y seguridad que tiene, originariamente, el Estado en el ejercicio del poder de policía laboral).

Una de las características de la LRT, es que incorpora un concepto integral en el tratamiento de la salud en el trabajo, abordando en una misma norma aspectos vinculados con la prevención del riesgo, la reparación del siniestro, la recalificación/recolocación y la rehabilitación profesional del siniestrado.



---

protección del trabajador. Esto es lo que debemos tomar, porque esta norma debe tender a disminuir los niveles de siniestralidad y mejorar la reinserción laboral de los incapacitados por accidentes de trabajo..." (Antecedentes Parlamentarios –1996 A- La Ley, p. 546).

En el artículo 1 apartado 2 se indica que "Son objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo: a) Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo; b) Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado; c) Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados; d) Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras".

Un comentario especial merece lo regulado en el inciso d) señalado en el párrafo anterior, ya que el legislador consideró como un objetivo de la norma, la promoción de la participación de los propios agentes sociales para que, en el ejercicio de su autonomía colectiva, "mejoren las medidas preventivas", lo que pone en evidencia la importancia de la negociación colectiva, como fuente de regulación de aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales. Esta disposición, es una señal del papel destacado del convenio colectivo en la materia.

Si bien los objetivos antes señalados son dignos de ser destacados, al momento de analizar el contenido de la LRT, podemos observar que el legislador no dedicó mucho espacio al tratamiento de la prevención, ya que si bien hay un capítulo específico (el CAPITULO II "DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO"), solo en dos artículos se regulan estos temas (art. 4 "Obligaciones de las partes" y art. 5 "Recargo por incumplimientos").

Dentro de las obligaciones de las partes (empleadores, trabajadores y aseguradoras de riesgos del trabajo), el artículo 4 establece la de adoptar las medidas legalmente previstas, para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo. Además, y en particular con respecto a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, el artículo las obliga a establecer para las empresas consideradas críticas, un plan de acción que contemple el cumplimiento de las siguientes medidas: a) La evaluación periódica de los riesgos y su evolución; b) Visitas periódicas de control de cumplimiento de las normas de prevención y del plan

de acción elaborado en cumplimiento de este artículo; c) Definición de las medidas correctivas a ejecutar por estas empresas para reducir los riesgos y la siniestralidad registrada; d) Una propuesta de capacitación para el empleador y los trabajadores en materia de prevención de riesgos del trabajo.

El artículo 4 que anteriormente citábamos, incorpora al ordenamiento jurídico Argentino una calificación especial de las medidas a adoptar en materia preventiva, ya que éstas deben ser "eficaces" para eliminar el riesgo.

Por otra parte, el artículo 5 impone recargos, cuando la Autoridad Laboral constate que un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, se produce por incumplimiento del empresario a la normativa de prevención de riesgos laborales. El recargo consiste en el pago al Fondo de Garantía de una suma de dinero, que se gradúa en función de la gravedad del incumplimiento (no del daño).

Más allá de lo antes señalado, debemos indicar que en otros capítulos de la LRT, también se regulan aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales y que de forma sintética se describen a continuación:

- En el Capítulo IX "Derechos, deberes y prohibiciones", art. 31 "Derechos, deberes y prohibiciones", se establece que "1. Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo: a) Denunciarán ante la SRT los incumplimientos de sus afiliados de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, incluido el Plan de Mejoramiento; ... c) Promoverán la prevención, informando a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo acerca de los planes y programas exigidos a las empresas... 2. Los empleadores: a) Recibirán información de la ART respecto del régimen de alícuotas y de las prestaciones, así como asesoramiento en materia de prevención de riesgos: ...d) Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento... 3. Los trabajadores: a) Recibirán de su empleador información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo,

debiendo participar en las acciones preventivas; b) Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento, así como con las medidas de recalificación profesional; c) Informaran al empleador los hechos que conozcan relacionados con los riesgos del trabajo; d) Se someterán a los exámenes médicos y a los tratamientos de rehabilitación; e) Denunciarán ante el empleador los accidentes y enfermedades profesionales que sufran".

- En el Capítulo X: Fondo de garantía de la LRT, art. 33 "Creación y recursos", inciso 4 se establece que "Los excedentes del fondo, así como también las donaciones y legados al mismo, tendrán como destino único apoyar las investigaciones, actividades de capacitación, publicaciones y campañas publicitarias que tengan como fin disminuir los impactos desfavorables en la salud de los trabajadores. Estos fondos serán administrados y utilizados en las condiciones que prevea la reglamentación".
- En el Capítulo XII: "Entes de regulación y supervisión de la LRT", art. 36 "Funciones", inciso 1 se establece que "la SRT tendrá las funciones que esta ley le asigna y, en especial, las siguientes: a) Controlar el cumplimiento de las norma de higiene y seguridad en el trabajo pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resulten de delegaciones de esta ley o de lo Decretos reglamentarios".
- En el Capítulo XIV: "Órgano tripartito de participación", art. 40 "Comité Consultivo Permanente", en su incisos se establece: 1. Créase el Comité Consultivo Permanente de la LRT, integrado por cuatro representantes del Gobierno, cuatro representantes de la CGT, cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales serán designados por el sector de la pequeña y mediana empresa, y presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación; 2. Este comité tendrá funciones consultivas en las siguientes materias: a)

Reglamentación de esta ley; e) Acciones de prevención de los riesgos del trabajo".

- En el Capítulo VV: "Normas generales y complementarias", art. 42 "Negociación colectiva", se establece que la negociación colectiva laboral podrá: ...b) Definir medidas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y de mejoramiento de las condiciones de trabajo".
- También y de forma indirecta se promueve la prevención de riesgos laborales, en el Capítulo VII: "Régimen financiero", art. 24 "Régimen de alícuotas", cuando al momento de regular este régimen se establece que los indicadores que se debe tener en cuenta para diseñar el régimen de alícuotas reflejarán la siniestralidad presunta, la siniestralidad efectiva <sup>125</sup> Esta regulación <sup>126</sup> tiene la finalidad de que el empresario aprecie un

---

<sup>125</sup> Del Bono apunta que "...La determinación de esa cuota mensual a cargo de los empleadores y con destino a la ART a la cual se encuentren afiliados (asegurados), modula sobre dos variables: a) el monto de los salarios del personal de la empresa y b) la "alícuota" o porcentaje de contribución variable que - según dispone la LRT (art. 24)- será diseñada libremente por cada ART (art. 15 decreto 170/96) en función de los indicadores que, en forma conjunta, establecerán la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y la Superintendencia de Seguros de la Nación en base a la "siniestralidad presunta", la "siniestralidad efectiva" (según nota al pie n° 27 del autor, la LRT debió incorporar necesariamente la variable de la "siniestralidad presunta ya que en los primeros tramos de su vigencia, resulta imposible tener configurados los valores de "siniestralidad efectiva". La "siniestralidad presunta" opera principalmente sobre criterios basados en la naturaleza de la actividad y no en la realidad efectiva de los siniestros que se hayan verificado dentro de cada establecimiento) y la "permanencia" del empleador en una misma ART... Como podrá advertirse, una vez más la variable "siniestralidad" (tanto efectiva como presunta) opera en el sistema de la LRT; en este caso como variable de ajuste del costo mensual de la cobertura obligatoria que debe contratar el empleador. A medida que transcurre el tiempo de afiliación, mayor incidencia o protagonismo cobra la variable "siniestralidad efectiva" de forma tal que aquellos establecimientos que tienen un adecuado control y eficaz cumplimiento de las normas en materia de higiene, seguridad, prevención, etc., paguen cotizaciones más bajas. En otras palabras las "alícuotas" cada vez deberán reflejar más la siniestralidad efectiva de cada "establecimiento (art. 24, inc. 2 LRT)". Del Bono, Carlos María, "Características generales de la ley 24.557", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 4, p. 90, La Ley, Buenos Aires. 2008.

<sup>126</sup> Incluso se refuerza esta forma de regular el "régimen de alícuotas", al sancionarse la Ley 26.773 en octubre de 2012, al establecerse que " La Superintendencia de Seguros de la Nación (SSN) en forma conjunta con la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT) establecerán los indicadores que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) habrán de tener en cuenta para establecer su régimen de alícuotas, entre los cuales se considerarán el nivel de riesgo y la siniestralidad presunta y efectiva; con más una suma fija que, por cada trabajador, corresponda integrar al Fondo Fiduciario de Enfermedades Profesionales. Entre los citados indicadores se deberá considerar: a) El nivel de riesgo se ajustará a categorías que se determinarán de acuerdo al grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad, y demás parámetros objetivos que la reglamentación establezca (art. 10, inc. a).



beneficio directo de sus inversiones en prevención, ya que al disminuir la siniestralidad se reduce el coste del seguro con la ART<sup>127</sup>.

Además de lo antes señalado, en las normas de desarrollo de la LRT y en las resoluciones dictadas por la autoridad de aplicación de la norma (esto es la Superintendencia de Riesgos del Trabajo), se regulan aspectos específicos en materia de prevención que, en algunos casos, modifican el marco jurídico vigente hasta ese momento, en seguridad y salud en el trabajo.

No obstante lo antes afirmado, es importante destacar que si bien el principal objetivo de la LRT fue reducir la siniestralidad laboral, a través de la prevención del riesgo laboral, en la práctica y debido a sus disposiciones, el efecto conseguido fue justamente el contrario, ya que el empresario no se encontró "motivado" a invertir en prevención por, entre otras, las siguientes razones:

- Conforme lo dispuesto en el artículo 39.1. de la LRT, se exime de responsabilidad civil al empleador, por lo que solo está obligado a reparar los siniestros laborales con las prestaciones establecidas en la Ley de Riesgos del Trabajo<sup>128</sup>, no estando obligado a la reparación integral de los daños originados en infortunios del trabajo, salvo caso de "dolo manifiesto" (disposición ésta que luego fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación).
- El Plan de Mejoramiento no cumplió su objetivo y solo sirvió para que las empresas no fueran sancionadas por dos años por incumplir con las normas de higiene y seguridad en el trabajo (vigentes desde la década de los setenta).

---

<sup>127</sup> Evidentemente que este objetivo podrá cumplirse en la medida de que las diferencias de alícuotas por la reducción de siniestralidad sean significativas y de fácil comprensión por parte del empresario.

<sup>128</sup> En concordancia con lo dispuesto en el art. 75. 2, de la Ley de Contrato de Trabajo n° 20744 (con las modificaciones introducidas por el art. 49 Disposición Adicional Primera de la Ley de Riesgos del Trabajo n° 24.557), que más arriba comentamos.

- El régimen de alícuotas aplicable a las empresas para el pago del seguro, no contenía una diferencia económica significativa, entre aquellos establecimientos que cumplían con la normativa de prevención, y aquellos que no lo hacían. Además de que las diferencias del coste del seguro tienen que ser significativas, entre aquellas empresas que cumplen con la normativa y no tienen siniestralidad, con las que tienen resultados adversos, resulta de fundamental importancia establecer mecanismos que, de forma automática, aumenten o reduzcan el coste, según la obtención de los objetivos antes comentados, sin depender de ningún acto administrativo para que ello suceda.

En el mismo sentido de lo afirmado en la última parte del punto anterior, se ha sostenido que "En efecto, un esquema de costos donde la alícuota se pacta libremente (aunque sobre un marco de referencia aprobado para cada ART por la Superintendencia de Seguros de la Nación) entre la ART y el empresario, luego de varios años de registro continuado de información siniestral permite que, conociendo esa información, la ART busque que los empresarios más afectados por la siniestralidad abonen un costo mayor". Esta variable de ajuste de precio (entre otras que utilizan aseguradoras a la hora de fijar una alícuota), es una herramienta más para alentar la ecuación económica a favor de prevenir. En este sentido, resultaría interesante evaluar si este proceso podría mejorarse incorporando a la norma esquema de recargos de alícuota automáticos, para empleadores que incumplan sus obligaciones de manera sistemática (los incluidos en los programas de reducción de siniestralidad mientras duren esos programas o no se alcancen sus meta, por ejemplo)<sup>129</sup>.

Más allá de todo lo antes señalado, y como consecuencia de la gran cantidad de sentencias judiciales que corroboran la opinión mayoritaria de la

---

<sup>129</sup> Rodríguez, Carlos Marín, "La prevención de los infortunios del trabajo", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 7, p. 332, La Ley, Buenos Aires, 2008.

doctrina especializada en la materia al declarar como inconstitucional<sup>130</sup> muchos de los artículos de la Ley de Riesgos del Trabajo (especialmente aquellos que regulan las prestaciones económicas, la eximición de responsabilidad civil del empleador, etc.), la columna vertebral del sistema se encuentra herida de muerte y requiere un cambio normativo para adecuar el modelo, a los criterios sostenidos por la jurisprudencia mayoritaria, especialmente a la posición de la Corte Suprema de Justicia de la Nación<sup>131</sup>. De lo contrario, no será posible revertir la inseguridad jurídica existente ante una norma tan cuestionada.

La situación antes descrita generó una alta tasa de litigiosidad<sup>132</sup>, especialmente por las acciones judiciales de los trabajadores reclamando la reparación integral del daño con fundamento en el derecho civil, lo que se pretende evitar con la sanción de la Ley 26.773 que aprueba el Régimen de ordenamiento de la reparación de los daños derivados de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>133</sup>. Con esta norma, se pretende terminar con la llamada "doble vía", es decir, la posibilidad de que el trabajador pudiera, por un lado, percibir la indemnización tarifada en los términos de la LRT y por

---

<sup>130</sup> Incluso las provincias integrantes del Consejo Federal del Trabajo, en oportunidad de reunirse para analizar el proyecto de Ley de Riesgos del Trabajo que se estaba discutiendo en el Congreso, resolvieron por unanimidad de los asistentes, remitir comunicaciones formales y oficiales al Presidente de la Nación e incluso, a los Presidentes de las Comisiones Parlamentarias de Legislación Laboral, con la finalidad de fijar posición sobre los artículos del proyecto que violaban las facultades propias de los Gobiernos Provinciales en materia de ejercicio del poder de policía y sus atribuciones en la aplicación de la norma.

<sup>131</sup> Incluso en el "Plan de Acción" incorporado en la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015, se incluye como uno de sus objetivos: "Adecuar el sistema de riesgos del trabajo a los fallos de los Tribunales" y para ello expresamente se establece como una medida la siguiente: "Revisar el contenido de las normas y adecuarlo a los fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para reducir la litigiosidad".

<sup>132</sup> Se calcula que los juicios en el año 2003 eran alrededor de 3.000 y a partir del año 2004 y en los últimos tiempos llegaron a 70.000 por año (es decir después que la Corte Suprema de Justicia de la Nación declarara, en el caso "Aquino", la inconstitucional del artículo que impedía la reparación por la vía civil, salvo en caso de dolo manifiesto del empresario).

<sup>133</sup> Esta Ley fue sancionada el 24 de Octubre de 2012 y promulgada el 25 de Octubre de 2012.

otro o al mismo tiempo, recurrir a la acción civil, estableciendo una especie de "opción excluyente con renuncia"<sup>134</sup>.

En paralelo a la limitación comentada en el párrafo anterior y con la finalidad de frenar el interés del trabajador por reclamar la reparación civil, se establece:

- Las indemnizaciones tarifadas establecidas en la LRT, derivadas de los infortunios laborales, serán de pago único y deben ser cobradas en un plazo de quince días.
- Se amplía la cuantía de las indemnizaciones, cuando el daño se produzca en el lugar de trabajo o mientras el trabajador esté a disposición del empleador, en un 20% en compensación por cualquier otro daño no reparado y en caso de muerte o incapacidad total esta compensación no puede ser inferior a 70.000 pesos.
- Las reclamaciones fundadas en el derecho civil, se deberán tramitar ante la Justicia Civil.

A todo lo anteriormente expuesto se suma el hecho que hay más de cien normas que regulan el sistema de riesgos del trabajo en Argentina. Dentro de este marco jurídico, nos encontramos con una importante cantidad de disposiciones emanadas de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, que en las más de las ocasiones, modifica en parte resoluciones anteriores, las cuales incluso aparecen como contradictorias, es decir, en la actualidad nos encontramos con una gran dispersión de normas, sin la existencia de un texto ordenado. Todo esto, sin lugar a dudas, obstaculiza el desarrollo de los propios objetivos perseguidos y dificulta el conocimiento del marco regulatorio vigente en cada momento según la actividad o sector productivo donde se debe aplicar.

---

<sup>134</sup> Hasta la sanción de la Ley 26.773, los trabajadores podían cobrar la indemnización tarifada establecida en la Ley de Riesgos del Trabajo y además demandar ante la Justicia del Trabajo en caso de que entendieran que ese monto no se correspondía con el daño sufrido y poder así compensar la totalidad del mismo, según lo disponen las normas civiles.

En el mismo sentido, Mario Eduardo Ackerman ha sostenido que "en materia de prevención, esta complejidad de obligaciones y esta pluralidad de sujetos genera lo que llamamos hipertrofia normativa.... Trate uno de adivinar en cada caso concreto qué es lo vigente. Tenemos la ley, tenemos 20 decretos reglamentarios, tenemos cantidad de reglamentaciones especiales para salud y seguridad en el trabajo, el 351, el 13328, el 917, 617, de todo para todos. Pero además de eso tenemos resoluciones y no son pocas las que tenemos sólo de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), porque también el Ministerio de Trabajo tiró resoluciones modificando el régimen de salud y seguridad en el trabajo. Vaya uno a saber dónde está la norma que se aplica al caso. Está, porque hay de todo, tenemos regulado de todo, pero siempre regulamos en el mismo sentido coexisten normativas un tanto contradictorias"<sup>135</sup>.

### *1.2.2. Legislación Española*

#### *1.2.2.1. Deber de seguridad*

El Estatuto de los Trabajadores de 1995<sup>136</sup> (ET), es el texto legal que regula la relación jurídica dependiente, de igual forma que en Argentina lo hace la Ley de Contrato de Trabajo, y es la norma que establece los derechos y obligaciones de las partes integrantes del vínculo laboral.

En relación con el tema objeto de estudio de esta Tesis Doctoral, el Estatuto establece dos directrices:

---

<sup>135</sup> Ackerman, Mario Eduardo, presentación sobre "Prevención de Riesgos y Deber de Seguridad del Empleador: Dos Categorías Jurídicas y Ámbitos de Responsabilidad Diferentes", publicada en *Semana Argentina de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentaciones 2004*, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, p. 203, Melenzane S.A., Buenos Aires, 2005.

<sup>136</sup> Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (BOE 29/3/1995).

1. La seguridad e higiene en el trabajo es un derecho y una obligación de los sujetos de la relación laboral.

2. La seguridad e higiene en el trabajo es un derecho básico del contrato de trabajo.

Como consecuencia de lo antes anunciado, el Estatuto de los Trabajadores, en su Capítulo II sobre el "Contenido del contrato de trabajo", regula en la Sección 2ª los "Derechos y deberes derivados del contrato" y dentro de esta sección encontramos el art. 19 sobre "Seguridad e higiene", que contiene los siguientes derechos y obligaciones:

- Derecho del trabajador a una protección eficaz en seguridad e higiene.
- Derecho del trabajador a participar en inspecciones, a través de sus representantes legales.
- El trabajador está obligado a observar las medidas legales de seguridad e higiene.
- El empresario está obligado a facilitar formación.
- Los representantes sindicales y órganos internos de seguridad pueden: requerir medidas, acudir a la autoridad y/o paralizar actividades en caso de riesgo eminente de accidente.

Por otra parte, este derecho a la protección de la salud de los trabajadores, por indicación expresa del ET, se lo considera como un "derecho básico" de los trabajadores. Así en el art. 4. 2. d), se establece que los trabajadores, en la relación de trabajo, tienen derecho a "la integridad física y a una adecuada política de seguridad e higiene".

En consecuencia y de igual manera que en el derecho del trabajo argentino, el deber de seguridad en España es una obligación contractual del empresario, que tiene su origen en la propia naturaleza del contrato de trabajo y que lo obliga a proteger eficazmente la integridad psicofísica del trabajador.

El incumplimiento de esta obligación básica y fundamental de la relación laboral, hace responsable al empresario de: la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados por su negligencia; del pago de las sanciones administrativas<sup>137</sup> y los recargos de prestaciones de la seguridad social<sup>138</sup> derivados del infortunio laboral; la comisión de un delito penal<sup>139</sup> por la puesta en riesgo de la salud del trabajador, además de los delitos penales de daño (por homicidio o lesión). Lo antes comentado pone en evidencia que en el modelo español, las responsabilidades derivadas de un incumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales, tiene consecuencias muy concretas, variadas y la mayoría de ellas compatibles entre sí.

De todas maneras, no alcanza sólo con no eximir de responsabilidades al empresario (como se intentó en Argentina), sino que es imprescindible perseguir al infractor y aplicar todas y cada una de las sanciones existentes. Sabemos que en materia laboral, la aplicación de la norma no depende de su regulación sino de la eficacia de los órganos encargados de vigilar su cumplimiento y en su caso sancionar.

#### *1.2.2.2. Normativa en prevención de riesgos laborales*

El marco normativo existente en España en materia de prevención de riesgos laborales, también tiene una característica similar a la comentada respecto al modelo argentino, ya que hay una gran dispersión de normas de distintas jerarquías, que regulan aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo.

---

<sup>137</sup> Artículos 11, 12 y 13 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE 8/8/2000).

<sup>138</sup> El art. 123 de la Ley General de la Seguridad Social (Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, BOE 29/06/1994)

<sup>139</sup> Delitos regulados en el Código Penal español (Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, BOE 24/11/1995); Delito de peligro (arts. 316 y 317); Delito con resultado de lesiones y homicidio (Arts. 138, 142, 147 y 152) y Falta penal con resultado de lesiones y homicidio (Arts. 621.1 y 2).

La normativa de prevención de riesgos laborales, que es extensa, diversa y, a menudo, compleja, se estructura en unas disposiciones “transversales”, de aplicación general, encabezadas por la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Reglamento de los Servicios de Prevención, y unas disposiciones “verticales”, para sectores de actividad, agentes o tipos de riesgo específico<sup>140</sup>.

En el mismo sentido, Tomás Sala Franco afirmó que "la enorme complejidad del marco normativo regulador de la prevención de riesgos laborales viene avalada por la existencia de una gran variedad de normas, de distinto rango jerárquico normativo -internacional, comunitario, autonómico y convencional-, y de distinto ámbito aplicativo -en unos casos general, y en otros específico, para un determinado sector de actividad-"<sup>141</sup>.

Para facilitar el conocimiento de toda esa normativa, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT) ha creado una herramienta, situada en la sección normativa de su portal, que permite identificar y acceder rápidamente a las disposiciones (y artículos concretos) aplicables a casi cualquier situación que pueda plantearse en el ámbito preventivo, así como a otra información complementaria de interés, incluidas las Guías orientativas que el INSHT ha elaborado, por mandato legal, para cada disposición vertical<sup>142</sup>.

En este apartado y teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta Tesis Doctoral, analizaremos la norma básica que regula la prevención de riesgos laborales en España y en paralelo comentaremos brevemente el tratamiento de

---

<sup>140</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, documento de trabajo “Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa”, p. 1, Febrero 2013, [www.insht.es](http://www.insht.es).

<sup>141</sup> Salas Franco, Tomás, *Derecho de la Prevención de Riesgos Laborales*, p. 17, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

<sup>142</sup> Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, documento de trabajo “Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa”, p. 1, Febrero 2013, [www.insht.es](http://www.insht.es).



algunos aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo, en otras disposiciones legislativas.

En este sentido, resulta de importancia señalar la vinculación existente entre la legislación de seguridad social y la prevención de riesgos laborales, ya que los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales son contingencias sociales, incluidas dentro de la acción protectora del sistema de seguridad social español.

El marco jurídico de la seguridad social, regula el sistema de protección social público, establecido para proteger a los ciudadanos, ante contingencias sociales (profesionales o comunes ajenas al trabajo) que producen estados de necesidad por la disminución de ingresos y/o los excesos de gastos. Por ello la Ley General de la Seguridad Social<sup>143</sup>, Título II (Régimen General de la Seguridad Social), Capítulo III (Acción Protectora), Sección Primera (Contingencias protegibles) incorpora el concepto de accidente de trabajo (art. 115) y enfermedad profesional (art. 116), al mismo tiempo que establece el régimen de prestaciones derivadas de dichas contingencias y los recargos de las prestaciones económicas abonadas por los siniestros laborales causados por incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales (art. 123).

En consecuencia, en el régimen normativo de la seguridad social se regulan aspectos como los siguientes:

- Conceptos de Accidente de Trabajo y Enfermedad Profesional.
- Actividades de prevención a cargo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social.
- Reconocimientos médicos previos (obligatorios) y periódicos en actividades que pueden provocar enfermedades profesionales.

---

<sup>143</sup> Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social.

- Sistemas de incentivos económicos, por adopción de medidas preventivas y disminución de siniestros laborales.
- Responsabilidades por incumplimientos de la normativa de prevención (pago directo de prestaciones y recargos de prestaciones a cargo del empresario e incremento de la prima de cotización).

Por otra parte el régimen legal que regula las infracciones y sanciones en el orden social<sup>144</sup>, tipifica las conductas que pueden dar lugar a sanciones administrativas por incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales (arts. 11 a 13).

Teniendo en cuenta la entidad del bien jurídico protegido y el respeto que inspira una sanción penal, el Código Penal español<sup>145</sup>, dentro de los delitos contra los derechos de los trabajadores, incluye un tipo penal específico para la tutela de la seguridad y salud en el trabajo (art. 316 y 317), que analizaremos más adelante.

En relación con la evolución de la legislación sobre seguridad e higiene en el trabajo podemos afirmar que las primeras normas que gestan el Derecho Laboral, son las que se refieren a la Seguridad e Higiene en el Trabajo. En España, las primeras normas laborales, en sentido estricto, aparecen, en un primer momento, como consecuencia de una actuación altruista por parte del legislador, ante las desigualdades existentes en la relación laboral. En este período, el contrato de trabajo es, en realidad, un contrato de adhesión donde el empresario impone las condiciones que resultan ser más favorables para él, mientras que el trabajador sale perjudicado<sup>146</sup>.

---

<sup>144</sup> Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE 8/8/2000).

<sup>145</sup> Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. (BOE 24/11/1995).

<sup>146</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 77, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

En aquellos tiempos, las primeras leyes estaban destinadas a la protección de mujeres y niños en el trabajo. En 1873, Ley de 24 de julio, aparece la primera norma de la legislación laboral española, cuyo objeto, como hemos anticipado, es la regulación del trabajo de los menores y mujeres. Sienta un serio precedente al prohibir trabajar a los menores de 10 años. También establecía otras prohibiciones como la de los trabajos nocturnos a menores de 16 años. Sin embargo, no existe una voluntad de regular el ámbito de las relaciones laborales, sino más bien un afán altruista por paliar estas condiciones de trabajo tan inhumanas<sup>147</sup>.

En la Ley de 24 de julio de 1873, encontramos reglas típicas de seguridad y salud laborales (establecimiento de botiquines en fábricas, talleres y minas; celebración de contratos de asistencia entre patronos y médicos-cirujanos; observancia de medidas de “higiene y seguridad de los obreros” en la construcción de establecimientos industriales), y junto a ellas, reglas sobre la edad mínima de admisión al trabajo y sobre la limitación de la jornada y prohibición del trabajo nocturno de menores<sup>148</sup>.

En 1878, aparece otra norma, la Ley de 26 de julio, que regula, también, el trabajo de los menores, prohibiendo algunos trabajos a menores de 16 y 18 años: trabajos peligrosos, insalubres, de fuerza, dislocación, equilibrio y como buzos o domadores de fieras. Dicha Ley prohibía algo muy habitual en la época, como era la actuación de menores en espectáculos circenses. Esta norma contenía un mecanismo de persecución penal a los padres de estos niños. A diferencia de la anterior, ésta sí tuvo cierta efectividad<sup>149</sup>.

---

<sup>147</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 78, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>148</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Icíar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 58, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

<sup>149</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 78, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

Desde mediados del siglo XIX, se despliega un esfuerzo normativo importante por regular las condiciones de trabajo, y dentro de ellas las de seguridad e higiene laborales; esfuerzo que, en su conjunto, tarda en pasar del proyecto a la norma legal. Sin acudir a antecedentes más remotos, hay que citar el importante Proyecto de Ley sobre la Industria Manufacturera, de Alonso Martínez (1855), que remitía a los reglamentos de desarrollo de la propia Ley o a los generales de policía la fijación de las condiciones de salubridad de los establecimientos fabriles, trazaba la responsabilidad del “dueño del establecimiento” y anticipaba el nombramiento gubernamental de unos “inspectores de la industria manufacturera”<sup>150</sup>.

Comienza, pues, un cambio social y surgen las reivindicaciones obreras, pasando el Gobierno a interesarse por estos problemas, pero no ya con fines altruistas, sino con el objetivo de acallar estas voces<sup>151</sup>.

Así, en 1886, se crea la Comisión de Reformas Sociales, para regular de una forma seria las condiciones de trabajo. Es un organismo que adquiere gran relevancia para la creación del Derecho Laboral, encargándose de estudiar las peticiones de los trabajadores. De esta manera, surge la primera Ley de Accidentes de Trabajo, de 31 de enero de 1900. Además, se aprobaron más normas de análoga naturaleza durante la existencia de este organismo. Dicha Ley, introduce el concepto de indisponibilidad de los derechos del trabajador: toda cláusula contractual donde el trabajador renuncia a los derechos que el legislador le otorga, será nula. Asimismo establece un listado de las consideradas incapacidades profesionales y las posibles indemnizaciones en caso de accidente de trabajo<sup>152</sup>.

---

<sup>150</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 58, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

<sup>151</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 79, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>152</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 79, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

En 1900, se crea una Orden, la primera norma preventiva en sentido estricto, ya que las anteriores están en un sentido indirecto. Con todo, hasta la dictadura franquista, no existen normas preventivas en sentido estricto, sino reparadoras. La primera, en este sentido, es la creada en 1940<sup>153</sup>.

En 1900, única excepción a esta afirmación, surge un catálogo de medidas preventivas, pero sin valor normativo. Era una Orden Ministerial, catálogo de mecanismos preventivos, donde el legislador se limitaba a exponer una simple enumeración de dichos mecanismos, sin vincular, en ningún momento, al empresario. No obligaba a éste, ni establecía normas de utilización. Era meramente descriptivo<sup>154</sup>.

Después de la Ley de 1900, surge otra norma importante: en 1906, se crea el Reglamento de la Inspección de Trabajo. Es una norma decisiva, ya que toda la normativa anterior no había tenido una utilidad práctica, al no crear un mecanismo coercitivo para su cumplimiento. Por ello, se crea la Inspección de Trabajo, cuya función principal es la fiscalización del cumplimiento de la Ley de Accidentes de trabajo de 1900. A partir de aquí, se puede hablar de Derecho del Trabajo, en sentido amplio y estricto<sup>155</sup>.

El 28 de febrero de 1912, se aprueba la Ley de la Silla, norma con la que se comienza a regular la obligación, en los establecimientos no fabriles, de los empresarios de conceder una silla a las trabajadoras durante el desarrollo de la actividad laboral. Es la primera ley que introduce el principio de adecuación al trabajo. Años más tarde, este derecho será extendido a los varones. Se trata

---

<sup>153</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 80, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>154</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 80, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>155</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 81, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

de la primera aproximación preventiva al trabajo no industrial, cuyo artículo primero estableció que "en los almacenes, tiendas..., y en general en cualquier establecimiento no fabril..., donde... se preste algún servicio por mujeres empleadas... será obligatorio... tener dispuesto un asiento para cada una de aquéllas"<sup>156</sup>.

Hasta la etapa franquista, el legislador se centra en el momento que ya se ha producido el daño: carácter reparador. En aquellos tiempos, se crea el Fuero del Trabajo en 1938, que es, básicamente, una proclama de principios sobre las directrices a seguir en materia socio laboral. Se advierte en ella, una preocupación laboral y social por la figura del trabajador. Se crea, por primera vez en la historia de la legislación española, una norma de carácter preventivo en el Derecho Laboral, el Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del año 1940. Recoge de manera sistemática y rigurosa medidas preventivas y de higiene en la empresa. Su objetivo es proteger al trabajador contra los riesgos propios de su profesión, que puedan poner en peligro su vida y salud. Este es el fin de una norma preventiva, y ya así lo definía el legislador en este período<sup>157</sup>.

Volviendo al período franquista en España y como decíamos, es palpable la preocupación social, siempre dentro del contexto de falta de libertades, por el trabajador, con un carácter preventivo. Así, aparece el Decreto de 26 de julio de 1957. Aquí la mujer y los menores son los colectivos objeto de la mencionada norma. Ambos eran denominados como media fuerza de trabajo. Con esta norma se busca protegerlos, prohibiéndoles realizar

---

<sup>156</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 81, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>157</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 83, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

algunos tipos de trabajo en relación a la nocividad, insalubridad, etc. (minería, industria del caucho, del papel, etc.)<sup>158</sup>.

Normas de seguridad e higiene en el trabajo se contenían también en las Bases de reforma del Código Civil (RO de 9 de noviembre de 1902), en el Proyecto de Ley de Contrato de Trabajo de Azcárate (1904), en el de Dávila (1906), en el de La Cierva (1908), en el de Merino (1910), en el de Sánchez Guerra (1914), en el de Ruiz Jiménez (1916), en el de Burgos y Mazo (1919), así como en el Anteproyecto de 1922<sup>159</sup>.

El Reglamento General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1940 deslinda la prevención del riesgo de la reparación del daño. La Ley General de la Seguridad Social ya refleja que la prevención del riesgo no es competencia del legislador de Seguridad Social, a diferencia de la reparación del daño, que sí lo es. Así, la Ley de bases de la Seguridad Social de 1963, la de 1966, 1974 y, finalmente, 1994, recogen los Servicios Sociales como complemento de la prevención: "Como complemento de las prestaciones correspondientes a las situaciones específicamente protegidas por la Seguridad Social" (art. 53, LGSS). El legislador, en materia de Seguridad Social, regula los accidentes de trabajo<sup>160</sup>.

Pasando de los proyectos a las normas, el legislador se ha aproximado al fenómeno de la seguridad y salud laborales desde varias perspectivas, que pueden sistematizarse de la siguiente manera: 1º Incluyendo reglas de seguridad y salud en el trabajo en normas de más amplio contenido, 2º Aprobando normas de finalidad exclusivamente preventiva de riesgos

---

<sup>158</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 85, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>159</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 58, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

<sup>160</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 88, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

laborales, 3º Estableciendo normas concretadas a la protección de menores y mujeres en el trabajo<sup>161</sup>.

Aparece una norma definitiva en la distinción de la prevención y la reparación del daño: Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971. Esta Ordenanza es más completa, técnicamente, que la de 1940, y es la que ha seguido hasta la Ley 31/1995. Esta norma es preconstitucional y ni siquiera reflejaba lo que el legislador constitucional establecía sobre la materia preventiva. Esta segunda norma preventiva, respecto a su antecesora, amplía el contenido cuantitativa y cualitativamente con respecto a la anterior, así como los objetivos en materia preventiva, introduciendo el término o concepto de bienestar del trabajador, como objeto de la prevención, desde el punto de vista ergonómico. Curiosamente la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971 ha estado conviviendo con la Ley de Prevención de Riesgos Laborales de 1995 hasta 1997. Dicha Ordenanza contenía tres títulos: Disposiciones Generales, Condiciones Generales del Centro de Trabajo y Mecanismo sancionador por incumplimiento de la Ordenanza<sup>162</sup>.

La norma básica en materia de prevención de riesgos laborales en España, es la Ley 31/1995<sup>163</sup> (LPRL) que si bien es una norma marco, establece los principios generales de aplicación a todos los sectores de actividad. Con la sanción de esta ley, por un lado, se cumple el mandato del artículo 40. 2 de la Constitución Española, al regularse el mecanismo por el cual los poderes públicos "velan" por la seguridad e higiene en el trabajo y, por otro lado, se incorpora al derecho interno la Directiva Marco 89/391/CEE, de 12 de junio, que España tenía pendiente de transposición.

---

<sup>161</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 58, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

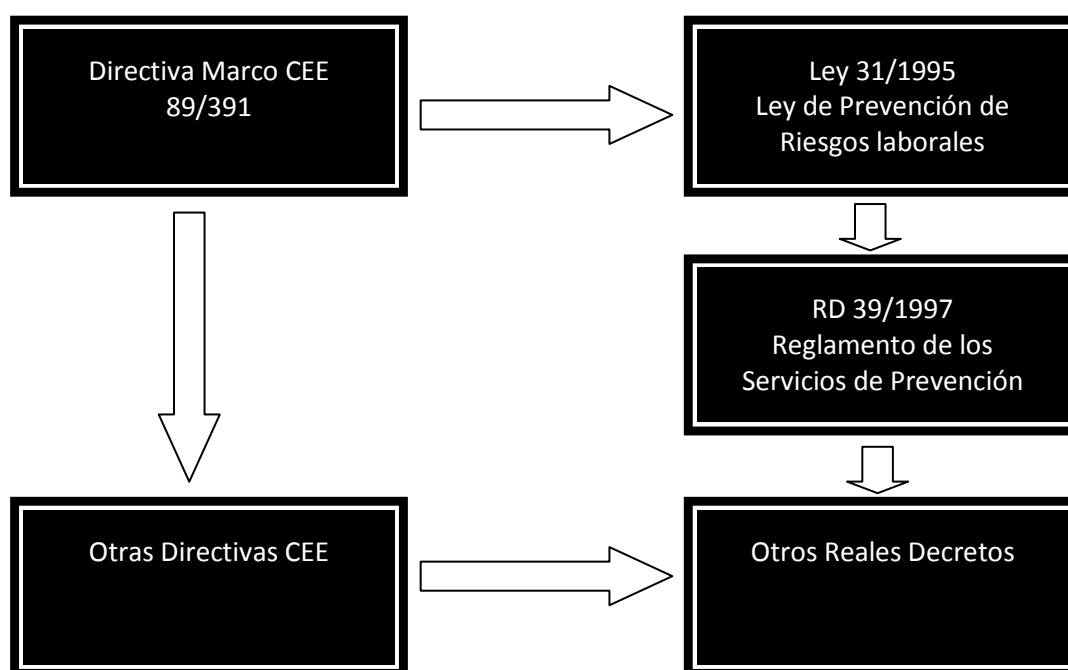
<sup>162</sup> Sánchez-Cervera Senra, Santiago, *Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978*, p. 88, Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de derecho, Departamento de fundamentos de derecho y derecho penal, 2012.

<sup>163</sup> Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (BOE 10/11/1995).



Una diferencia importante respecto del anterior régimen normativo, es el rango que ostenta ahora la norma estatal básica en la materia; una Ley, en contraste con la simple Orden ministerial que aprobó la Ordenanza<sup>164</sup> General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971<sup>165</sup>.

Como se afirma, la LPRL es la norma básica, por lo que a partir de ella se dictan una serie de disposiciones que vienen a desarrollarla (según lo previsto por el art. 6 LPRL), al igual que se incorporan al derecho interno, otras Directivas de la CEE que regulan temas específicos en la materia. Este desarrollo normativo se puede visualizar en la gráfica que se acompaña a continuación:



<sup>164</sup> Del texto de esta Ordenanza siguen vigentes los capítulos I, II, III, IV, V y VI del título II, hasta que se dicte el nuevo marco jurídico que regule los lugares de trabajo en los “medios de transporte” (utilizados fuera de la empresa, “buques de pesca (con eslora de 15 o menos metros), “centros de trabajo agrícola o forestal (ubicados fuera de la zona edificada).

<sup>165</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Icíar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 71, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

Antes de analizar las características principales de la LPRL, es importante destacar que, en la práctica, todo parece indicar que el control y las exigencias de aplicación de esta norma fue progresiva, por parte de la misma Administración (a modo de ejemplo, podemos decir que muchas veces la inspección de trabajo en una primera etapa, exigía el concierto de la empresa con su servicio de prevención ajeno, en una segunda etapa, la factura como constancia de pago del servicio, en una tercera etapa, los informes técnicos y en una cuarta etapa se analizaba el fondo de los mismos, etc.).

En este sentido, Juan Manuel González-Carbajal García sostuvo que, "...la Ley se promulga en la consciencia de la dificultad que supone su plena implantación en el mundo laboral en general. Máxime cuando implica la puesta en práctica de un importante conjunto de nuevas medidas, tanto jurídicas como técnicamente, cuya aplicación no puede esperarse que resulte familiar a la generalidad de los sujetos afectados, sean éstos empresarios o trabajadores. Precisamente por lo que acabo de exponer entiendo que la LPRL nace con la aceptación de que su efectiva aplicación va a demorarse, por lo que debe aceptarse la existencia de dos fases. Entiendo que, en la actualidad, estamos todavía en la primera fase de divulgación, asesoramiento, asistencia y formación, con carácter previo a cualquier realización de actividades inspectoras"<sup>166</sup>.

En este sentido, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales tiene como objetivo la "promoción de la Seguridad y Salud de los trabajadores", para prevenir los riesgos derivados del trabajo (art. 2 LPRL). Para el cumplimiento de esta finalidad la norma determina:

- La necesidad de aplicar medidas y desarrollar actividades preventivas que se integren en todo el sistema de gestión general de la empresa.
- Los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales.

---

<sup>166</sup> González-Carbajal García, Juan Manuel, *Aspectos jurídicos-Públicos de la prevención de riesgos laborales*, p. 69, Constitución y Leyes S.A., 2000.

- La necesidad de asegurar la información, formación, consulta y la participación equilibrada de los trabajadores.
- Las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas, los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

El texto vigente de la LPRL se compone de los siguientes grandes apartados:

- *Política en materia de prevención de riesgos*: donde además de los objetivos de la política se establecen las funciones de las autoridades públicas competentes, su coordinación, la participación de empresarios y trabajadores como principio básico de la política de prevención y la instancia de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo (Capítulo II).
- *Derechos y obligaciones*: en este apartado además de establecerse los principios generales de la acción preventiva, se regulan, por un lado, las obligaciones del empresario (indicándose todas las medidas y actividades preventivas a ejecutar) y, por el otro, se describen las obligaciones de los trabajadores (Capítulo III).
- *Modalidades de la organización de la actividad preventiva en la empresa*: en este apartado se regula las distintas modalidades de organización, a la vez que se regula los supuestos donde se hace necesario la presencia de recursos preventivos en el mismo centro de trabajo (Capítulo IV).
- *Derechos de consulta, participación y representación de los trabajadores*: el tratamiento normativo de estos derechos, con la determinación de las facultades de los delegados de prevención y de instancias paritarias de participación, constituyen unos de los aspectos básicos del sistema (Capítulo V).
- *Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores*: en este apartado se establecen las obligaciones preventivas de quienes realizan

estas actividades (que son independientes de la obligaciones de seguridad propias del empresario), en relación con equipos, maquinarias, productos o útiles de trabajo, así como también los elementos de protección de los trabajadores (Capítulo VI).

Esta Ley "aprobada tras muchos avatares, en 1995 es una Ley cargada de buenos deseos y excesivamente ambiciosa para ser cumplida sin dificultades, en el año 1997, se llevó a cabo la mayoría del desarrollo reglamentario de la Ley, sin embargo hubo que esperar más de 7 años para que el Gobierno promoviera la reforma del texto legal, motivada porque la realidad demostraba, una deficiente incorporación del modelo de prevención y una falta de integración de la prevención en la empresa, que se evidenciaba en muchas ocasiones en el cumplimiento más formal que eficiente de la normativa"<sup>167</sup>.

Otro aspecto que puso en evidencia las dificultades en la aplicación de la LPRL, fue el hecho que, según su redacción, había muchos aspectos que carecían de precisión, quedaban indeterminados y poco objetivos. Un ejemplo de todo esto es el uso términos como "suficientes", "adecuados", "necesarios", al momento de exigirse la adopción de medidas preventivas, la información y la formación.

La promoción de la reforma de la LPRL, se instrumentaliza con la convocatoria de la Mesa de Diálogo Social para el análisis y debate de los aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales<sup>168</sup>, que concluye con la sanción de la Ley 54/2003, de 12 de diciembre.

---

<sup>167</sup> Sagardoy, Juan Antonio, Prólogo a la Segunda Edición del libro *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, coordinado por Manuel Iglesias Cabero, p. 21, Civitas Ediciones, SL, Madrid, 2008.

<sup>168</sup> Este diálogo social culminó con el Acuerdo de la Mesa de Diálogo Social sobre Prevención de Riesgos Laborales, de 30 de diciembre de 2002.

Las características principales de esta reforma son las siguientes:

- Los propios agentes sociales son los que concluyen en la necesidad de reformar la LPRL.
- Refuerza la necesidad de integrar la prevención en todo el sistema general de gestión de la empresa, a través del Plan de Prevención (donde además de fijarse la política de prevención de la empresa, se establecen las responsabilidades en materia preventivas de cada una de las áreas de gestión de la compañía).
- Obliga a las empresas a contar con recursos preventivos, en el centro de trabajo, en situaciones de especial peligrosidad.
- Impulsa el desarrollo normativo, para regular los casos donde en un mismo centro de trabajo interactúan trabajadores de distintas empresas.
- Refuerza la función de control del cumplimiento de la normativa de prevención.

Un aspecto que resulta necesario destacar, es el valor que tiene el Plan de Prevención como instrumento donde se establecen las pautas básicas para asegurar la integración de la prevención en la empresa. Por ello, el Plan debe ser aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura jerárquica (ya que en este informe técnico se establecen sus responsabilidades vinculadas con el sistema de gestión de la prevención y las actividades principales a cargo de los distintos mandos) y conocido por los trabajadores.

Con la sanción de la Ley 25/2009<sup>169</sup>, se introducen importantes modificaciones a la LPRL, principalmente dirigidas a las pequeñas y medianas empresas y a la promoción de la asunción personal del modelo de prevención por parte del empresario.

---

<sup>169</sup> Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE 23 de diciembre de 2009).

Esta norma, introduce el apartado 5 en el seno del artículo 5 de la LPRL, que textualmente expresa que "... la política en materia de SST tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas. A tal efecto, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones en materia de prevención de riesgos laborales, deberá incorporarse un informe sobre su aplicación en las pequeñas y medianas empresas que incluirá, en su caso, las medidas particulares que para éstas se contemplen".

Con estas modificaciones normativas, se desarrollan estrategias y medios para que las PYMES puedan asumir un mayor compromiso con la prevención de riesgos laborales con recursos propios y no siempre externalizando con una entidad gestora ajena, a través de:

- La simplificación de la gestión de la prevención.
- El fomento de la asunción por el empresario de la actividad preventiva.
- El asesoramiento técnico por parte de las Administraciones públicas.

Con la Ley 25/2009, se añade igualmente un nuevo apartado 2 bis al Art. 16 LPRL, con la siguiente redacción: "Las empresas, en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de sus actividades, podrán realizar el Plan de Prevención, la Evaluación de Riesgos y la Planificación de forma simplificada, siempre que ello no suponga la reducción del nivel de protección de la seguridad y salud del trabajo de los trabajadores y en los términos que reglamentariamente se determinen".

Por último, es importante destacar el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP)<sup>170</sup>, ya que es una norma de desarrollo "general" de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, que entre otros aspectos regula los siguientes:

---

<sup>170</sup> Aprobado por el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero (BOE 31 de enero de 1997).

- Los informes técnicos de obligada realización para integrar la prevención en la empresa. Entre estos informes se destaca el tratamiento de la evaluación de riesgos, como el informe básico e imprescindible para; identificar los riesgos inevitables y constituirse en punto de partida de toda la planificación preventiva en la empresa.
- Las modalidades de organización de la prevención en la empresa, estableciendo los requisitos de constitución de cada una de ellas. En particular regula los requisitos de acreditación de los servicios de prevención ajenos y las entidades auditoras.
- Las funciones y niveles de cualificación necesarios para evaluar riesgos y desarrollar las actividades preventivas.

Por otra parte, existen diversos reglamentos que desarrollan aspectos específicos en materia preventiva (por ejemplo: condiciones mínimas en los lugares de trabajo, en materia de señalización, en equipos con pantalla de visualización, manipulación de cargas, etc.) o disposiciones aplicables a determinados sectores de actividad (por ejemplo: los reglamentos aplicables en la construcción, minería, empresas de trabajo temporal, etc.).

## **2. Emanadas de la comunidad internacional**

### *2.1. Normas internacionales*

#### *2.1.1. Introducción*

Las normas internacionales vinculadas con la seguridad y salud en el trabajo, constituyen la columna vertebral de todo el sistema, ya que se

consolidan como garantía de mínimos en esta materia, a la vez que con ellos se pretende homogeneizar los distintos regímenes jurídicos de los países que lo ratifican. Así, según el modelo constitucional de cada país, estas normas una vez suscritas y ratificadas por los Estados se incorporan a su derecho interno, incluso, como en el caso español, dichas normas internacionales son de aplicación directa, en la medida que no sean meramente programáticas y que demanden la sanción de una norma local para posibilitar su ejecución (art. 96 1. CE).

#### *2.1.1.1. Características de las normas internacionales en Argentina*

Según el régimen constitucional argentino, en relación con la aplicación en el derecho interno de las normas internacionales, una vez suscritas y ratificadas, podemos distinguir las siguientes situaciones (art. 31 y 75, inc. 22 CA):

- *Tratados con Estados extranjeros con rango constitucional:* son los supuestos de tratados relacionados con los derechos humanos, entre los que destacamos más arriba la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
- *Tratados con Estados extranjeros con rango superior a la ley:* son el resto de los tratados celebrados con otras naciones que tienen un nivel inferior a la constitución, pero superior al de las leyes nacionales.
- *Convenios de la organización internacional del trabajo:* según lo dispuesto por el art. 31 de la CA, estos convenios como fuentes normativas propias del derecho del trabajo, una vez suscritos y ratificados se incorporan al derecho interno argentino.



### 2.1.1.2. Características de las normas internacionales en España

En España, para la ratificación de un convenio de la OIT, se requiere la previa autorización tanto del Congreso de los Diputados como del Senado, y una vez efectuada la publicación en el Boletín Oficial del Estado pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno español, más allá que en algunos supuestos estos convenios requieran de la sanción de una norma local para facilitar su aplicación.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales en su punto I dispone:

"Así pues, el mandato constitucional contenido en el art. 40.2 de nuestra ley de leyes y la comunidad jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la presente Ley. Junto a ello nuestros propios compromisos contraídos con la OIT a partir de la ratificación del convenio 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente del trabajo, enriquecen el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones» y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico"<sup>171</sup>.

### 2.1.2. La Organización Internacional del Trabajo (OIT)

Desde su nacimiento, este organismo internacional se ha preocupado por la seguridad y salud de los trabajadores. Tan es así que, desde un principio se establece la necesidad adoptar medidas sobre "protección del trabajador contra enfermedades y accidentes de trabajo" (Preámbulo de la Constitución de la OIT, de 1919), a la vez que se recoge el compromiso de fomentar programas que permitan "proteger la vida y la salud de los trabajadores en todas las ocupaciones" (Anexo III de la Constitución de la OIT).

---

<sup>171</sup> NTP 716: Convenios de la OIT relacionados con la seguridad y salud en el trabajo. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales España.

En materia de seguridad y salud, como en otros ámbitos, la OIT adopta dos tipos principales de normas: convenios (que pueden ratificarse y son obligatorios) y recomendaciones (más detalladas, y que a menudo complementan un convenio).

Una vez ratificado el convenio, el país asume lo siguiente:

1. El compromiso de aplicar las disposiciones del convenio.
2. La supervisión, por parte del organismo internacional, del efectivo cumplimiento del convenio.

Actualmente, existen más de 70 convenios de la OIT principal o parcialmente relacionados con cuestiones de seguridad y salud. Otros numerosos instrumentos tratan aspectos claramente relevantes para la agenda en materia de seguridad y salud, como la libertad sindical, la negociación colectiva, la inspección del trabajo, la igualdad de géneros y el trabajo infantil.

Las normas de la OIT, sobre seguridad y salud abarcan cuatro categorías principales:

1. *Orientación de políticas activas*: en donde se incluye el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores (núm. 155) y la Recomendación que lo acompaña (núm. 164), que establecen la progresiva aplicación de medidas de prevención y la adopción de una política coherente en materia de seguridad y salud en el trabajo. Estos instrumentos prevén asimismo la responsabilidad de los empleadores de garantizar que los lugares de trabajo, la maquinaria y el equipo sean seguros y no entrañen riesgo alguno para salud de los trabajadores así como los deberes y derechos de los trabajadores. Otros ejemplos importantes son el Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo (núm. 161) y la Recomendación que lo complementa (núm. 171), y la Recomendación sobre la lista de enfermedades profesionales (núm. 194).

2. *Sectores*: algunos de los sectores de actividad más peligrosos están cubiertos por convenios específicos, como la minería, la construcción y el trabajo portuario. Una protección reciente e importante es la prevista en el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura (núm. 184) adoptado en 2001 junto con la Recomendación que lo complementa (núm. 192).
3. *Riesgos específicos que afectan a más de un sector*: por ejemplo, químicos, radiaciones ionizantes, benceno, asbestos, cáncer relacionado con el trabajo, contaminación del aire, ruido y vibraciones.
4. *Medidas de protección*: por ejemplo, la vigilancia de la maquinaria, el examen médico de los trabajadores jóvenes o el peso máximo de la carga transportada por un trabajador.

Además, la OIT ha publicado más de 30 Repertorios de Recomendaciones Prácticas sobre seguridad y salud en el trabajo. Estos repertorios están destinados a servir como guías prácticas para las autoridades y los servicios públicos, empleadores y trabajadores interesados, órganos de protección y prevención especializados, empresas y comisiones de seguridad y salud. En todo caso, los Repertorios de Recomendaciones Prácticas no son instrumentos legalmente vinculantes y no tienden a reemplazar a las disposiciones de la legislación nacional o de normas reconocidas.

Otra contribución práctica de la OIT, incluye una serie de programas sobre seguridad y salud realizados en cooperación con otras organizaciones nacionales e internacionales. Por ejemplo, el Programa Internacional sobre Seguridad Química<sup>172</sup>.

---

<sup>172</sup> *La seguridad en cifras*, p. 25, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

También es importante destacar que en la Conferencia Internacional de Trabajo (de la OIT), celebrada en junio de 2003 se concluyó, entre otras cuestiones, que se debe hacer participar a todos los interlocutores sociales en el establecimiento y mantenimiento de mecanismos para la mejora continua de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo, considerándose al mismo tiempo, que es fundamental la instauración y el mantenimiento de una cultura de prevención en materia de seguridad y salud a nivel nacional. Estas dos conclusiones justifican aún más el objetivo de esta Tesis Doctoral.

### *2.1.2.1. Convenios de seguridad y salud en el trabajo ratificados por Argentina y España*

Como veremos a continuación, es muy dispar la relación entre los convenios ratificados por ambos países, ya que de un total de cincuenta y cinco convenios (seleccionados por su vinculación con la seguridad y salud en el trabajo), España ratificó 42, en cambio Argentina 24.

Convenio	Ratificado SI - NO Fecha ratificación	
	España	Argentina
C. 13. Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura, de 1921	SI 20/06/24	SI 26/05/36
C. 16. Convenio sobre el examen médico obligatorio de los menores empleados a bordo de los buques, de 1921	SI 20/06/24	SI 26/05/36
C. 19. Convenio sobre la igualdad de trato (entre nacionales y extranjeros – accidentes de trabajo), de 1925	SI 22/02/69	SI 14/03/50
C. 27. Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, de 1929	SI 29/08/32	SI 14/03/50
C. 42. Convenio sobre las enfermedades profesionales, de 1934	SI 24/06/58	SI 14/03/50
C. 45. Convenio relativo al empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas, de 1935	SI 24/06/58	SI 14/03/50
C. 55. Convenio sobre las obligaciones del armador en caso de enfermedad, accidente o muerte de la gente de mar, de 1936	SI 30/11/71	NO
C. 73. Convenio sobre el examen médico de la gente del mar, de 1946	SI 14/07/71	SI 17/02/55
C. 77. Convenio sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores en la industria, de 1946	SI 05/05/71	SI 17/02/55
C. 78. Convenio sobre el examen médico de aptitud para el empleo de los menores en trabajos no industriales, de 1946	SI 05/05/71	SI 17/02/55

Convenio	Ratificado SI – NO Fecha ratificación	
	España	Argentina
C. 79. Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores en trabajos no industriales, de 1946	SI 05/05/71	SI 17/02/55
C. 81. Convenio sobre la Inspección de Trabajo, de 1947 <sup>173</sup>	SI 30/05/60	SI 17/02/55
C. 90. Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores en la industria, de 1948	SI 05/05/71	SI 24/09/56
C. 103. Convenio relativo a la protección de la maternidad, de 1952 <sup>174</sup>	SI 17/08/65	NO
C. 105. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, de 1957	SI 06/11/67	SI 18/01/60
C. 106. Convenio sobre el descanso semanal (comercio y oficinas), de 1957	SI 05/05/71	NO
C. 113. Convenio sobre el examen médico de los pescadores, de 1959	SI 07/08/61	NO
C. 115. Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, de 1960	SI 15/07/62	SI 15/06/78
C. 119. Convenio sobre la protección de la maquinaria, de 1963	SI 30/11/71	NO
C. 120. Convenio relativo a la higiene en el comercio y en las oficinas, de 1964	SI 16/06/71	NO
C. 121. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de 1964	NO	NO
C. 124. Convenio relativo al examen médico de aptitud de los menores para el empleo en trabajos subterráneos, de 1965	SI 30/11/71	SI 20/06/85
C. 126. Convenio relativo al alojamiento a bordo de los barcos pesqueros, de 1966	SI 08/11/68	NO
C. 127. Convenio relativo al peso máximo de la carga que puede ser transportada por un trabajador, de 1967	SI 17/06/69	NO
C. 129. Convenio relativo a la inspección del trabajo en la agricultura, de 1969	SI 05/05/71	SI 20/06/85
C. 133. Convenio relativo al alojamiento de la tripulación a bordo (disposiciones complementarias), de 1979	NO	NO
C. 134. Convenio relativo a la prevención de los accidentes de trabajo de la gente de mar, de 1970	SI 30/11/71	NO
C. 136. Convenio relativo a la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno, de 1971	SI 08/05/73	NO
C. 137. Convenio sobre las repercusiones de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los puertos, de 1973	SI 22/04/75	NO
C. 138. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, de 1973	SI 16/05/77	SI 11/11/96

<sup>173</sup> Complementado por el Protocolo nº 81 de 1995, no ratificado por España.

<sup>174</sup> Este Convenio está revisado por el Convenio nº 183, de 2000, no ratificado por España.

Convenio	Ratificado SI - NO Fecha de ratificación	
	España	Argentina
C. 139. Convenio sobre el cáncer profesional, de 1974	NO	SI 15/06/78
C. 148. Convenio sobre protección de los trabajadores contra los riesgos profesionales debidos a la contaminación del aire, el ruido y las vibraciones en el lugar de trabajo, de 1977	SI 17/12/80	NO
C. 149. Convenio sobre el empleo y condiciones de trabajo y de vida del personal de enfermería, de 1977	NO	NO
C. 152. Convenio sobre seguridad e higiene en los trabajos portuarios, de 1979	SI 03/03/82	NO
C. 153. Convenio, sobre duración del trabajo y períodos de descanso en los transportes por carretera, de 1979	SI 07/02/85	NO
C. 155. Convenio sobre la seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, de 1981	SI 11/09/85	SI 26/08/11
C. 156. Convenio sobre trabajadores con responsabilidades familiares, de 1981	SI 11/09/85	SI 17/03/88
C. 160. Convenio sobre estadísticas de trabajo, de 1985	SI 03/10/89	NO
C. 161. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, de 1985	NO	NO
C. 162. Convenio sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, de 1986	SI 02/08/90	NO
C. 163. Convenio, sobre el bienestar de la gente de mar en el mar y en puerto, de 1987	SI 03/10/89	NO
C. 164. Convenio, sobre la protección de la salud y la asistencia médica de la gente de mar, de 1987	SI 03/07/90	NO
C. 167. Convenio sobre seguridad y salud en la construcción, de 1988	NO	NO
C. 170. Convenio sobre la seguridad en la utilización de los productos químicos en el trabajo, de 1990	NO	NO
C. 171. Convenio sobre el trabajo nocturno, de 1990	NO	NO
C. 172. Convenio sobre condiciones de trabajo en hostelería, cafés, bares y similares, de 1991	SI 07/07/93	NO
C. 174. Convenio sobre la prevención de accidentes industriales mayores, de 1993	NO	NO
C. 176. Convenio sobre Seguridad y Salud en las Minas, de 1995	SI 22/05/97	NO
C. 177. Convenio sobre el trabajo a domicilio, de 1995	NO	SI 31/07/06
C. 178. Convenio relativo a la inspección de las condiciones de vida y trabajo de la gente de mar, de 1996	NO	NO
C. 180. Convenio relativo a las horas de trabajo a bordo y la dotación de los buques, de 1996	SI 07/01/04	NO
C. 182. Convenio sobre la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y de la acción inmediata para su eliminación, de 1999	SI 02/04/01	SI 05/02/01

Convenio	Ratificado SI – NO Fecha de ratificación	
	España	Argentina
C. 183. Convenio relativo a la revisión del Convenio nº 103 sobre la protección de la maternidad de 1952, de 2000	NO	NO
C. 184. Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, de 2001	NO	SI 26/06/06
C. 187. Convenio sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, de 2006	SI 04/08/09	SI 26/08/11

Entre los Convenios antes referidos, vamos a destacar dos de ellos, el 155 y el 187.

El Convenio 155, sobre “Seguridad y Salud de los Trabajadores y Medio Ambiente”, es una fuente importante para el derecho de prevención de riesgos laborales. Por ello es necesario destacar la fecha de ratificación de este Convenio, por los dos países. Argentina lo ha incorporado a su derecho interno recientemente, en el año 2011, en cambio España lo tiene ratificado desde el año 1985. Esta situación ha tenido incidencia en la regulación del marco jurídico, actualmente vigente, en prevención de riesgos laborales en ambos países, ya que este convenio es una fuente inspiradora de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales española.

A modo de síntesis, podemos afirmar que entre los aspectos principales regulados en el Convenio 155 se destacan los siguientes:

- Establece los principios de toda política nacional en la materia, exigiendo para su elaboración la necesidad de consultar a los agentes sociales.
- Asigna un rol fundamental a la formación en prevención de riesgos del trabajo.
- Promueve la cooperación entre empresarios, que desarrollan su actividad en un mismo centro y los derechos de información y consulta del trabajador y sus representantes sindicales.

- Establece el “derecho a la resistencia”, en caso de riesgo grave e inminente.

Por otra parte, el Convenio 187 sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo, tiene por objetivo promover la cultura de prevención con vista al logro progresivo de un medio de trabajo seguro y saludable. Además, exige que los Estados desarrollen, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empresarios, políticas, sistemas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

## *2.2. Disposiciones de organismos regionales*

Los procesos de integración regional, en general, se promueven en primer lugar por razones económicas, dejando los aspectos relacionados con los derechos sociales para una segunda oportunidad. Por ello, se puede observar que en las instancias constitutivas de los organismos regionales se hace referencia de forma programática a que la seguridad y la salud en el trabajo, son aspectos básicos para la consolidación de la justicia social en la región, pero la efectividad de estos principios dependen de un posterior desarrollo normativo específico.

### *2.2.1. La integración regional con respecto a Argentina*

Con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay constituyen el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>175</sup>, cuyos objetivos básicos son: la libre circulación de bienes,

---

<sup>175</sup> Actualmente el MERCOSUR está integrado por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay, la República Oriental del Uruguay, la República Bolivariana de Venezuela y el Estado Plurinacional de Bolivia.



servicios y factores de producción entre los países; el establecimiento de un arancel externo común y de una política comercial común con relación a terceros; la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y el compromiso de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones, ya que se considera que la integración es una condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social.

Las principales instituciones que integran el MERCOSUR, son las siguientes:

- Consejo del Mercado Común.
- Grupo del Mercado Común.
- Comisión de Comercio del MERCOSUR.
- Parlamento del MERCOSUR.
- Foro Consultivo Económico-Social.
- Secretaría del MERCOSUR.
- Tribunal Permanente de Revisión del MERCOSUR.
- Tribunal Administrativo-Laboral del MERCOSUR.
- Centro MERCOSUR de Promoción del Estado de Derecho.

Para el desarrollo y análisis de los aspectos sociales y laborales de la región existe el Subgrupo de Trabajo N°10, de "Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social", integrado de forma tripartita (siguiendo el modelo de OIT). Dentro de este subgrupo funcionan diversas Comisiones entre las cuales se encuentra la "Comisión de Salud y Seguridad en el Trabajo".

Un aspecto importante a destacar, es que el "derecho derivado" de los organismos integrantes del MERCOSUR, carece de la posibilidad de aplicación inmediata, y tampoco tiene supremacía con respecto al derecho patrio, como puede suceder en otros modelos de integración regional.

El dictado del ordenamiento jurídico emanado del MERCOSUR requiere del consenso de todos los Estados miembros y para su entrada en vigencia

rige el principio de "aplicación simultánea"<sup>176</sup>, además de que la incorporación al derecho interno de cada Estado seguirá el trámite previsto en el régimen constitucional de cada uno.

Un instrumento que pone de manifiesto la importancia que tiene la seguridad y salud en el trabajo, para el MERCOSUR, es su tratamiento en la propia "Declaración Sociolaboral", suscrita en Río de Janeiro en 1998, que regula los derechos fundamentales reconocidos en materia laboral, promoviendo la armonización de la normativa interna de los Estados miembros y estableciendo mecanismos de seguimiento para asegurar su implantación efectiva.

Del análisis de este instrumento de armonización normativa, surge con claridad que gran parte de su contenido, por la técnica utilizada en su redacción, es directamente exigible a los países que lo suscribieron. Por otra parte es importante destacar que este instrumento fue aprobado por medio de una "Declaración Presidencial", por lo que resulta de aplicación inmediata sin necesidad de ratificación de forma tal que, a partir de su sanción, solo queda desarrollar las acciones que garanticen el cumplimiento de los derechos fundamentales, regulados en la Declaración Sociolaboral.

En el artículo 17 de esta Declaración, se afirma textualmente que: "Todo trabajador tiene el derecho a ejercer sus actividades en un ambiente sano y seguro, que preserve su salud física y mental y estimule su desarrollo y desempeño profesional. Los Estados partes se comprometen a formular, aplicar y actualizar, en forma permanente y en cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, políticas y programas en materia de salud y seguridad en el trabajo, con el fin de prevenir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, promoviendo condiciones ambientales propicias para el desarrollo de las actividades de los trabajadores".

---

<sup>176</sup> Por este principio las normas emanadas del MERCOSUR entrarán en vigencia cuando sean adoptadas al mismo tiempo por todos los Estados miembros. Es decir que la norma regional solo entrará en vigencia cuando todos los Estados la incorporan a su derecho interno.

Una particularidad que tiene el régimen jurídico del MERCOSUR es que su contenido se origina de forma tripartita<sup>177</sup>, lo que le aporta el valor de que los propios agentes sociales son los que, con su consenso, promueven el dictado del ordenamiento jurídico que luego regulará sus propias relaciones laborales.

Por último, al nivel del Sub Grupo 10, también se ha llegado a consensuar y a recomendar la adopción de una serie de directrices específicas, vinculadas con el objeto de esta Tesis Doctoral relacionadas con:

- Fortalecimiento de la inspección de trabajo y creación de servicios técnicos especializados en seguridad y salud en el trabajo.
- Control de sustancias y equipos peligrosos para la salud, garantizando, a su vez, la fabricación y uso de equipos seguros.
- Derecho de formación e información en materia de seguridad y salud en el trabajo y en particular el derecho de los trabajadores a ser informados, sobre los riesgos de su puesto y los mecanismos adoptados para evitarlos.
- Derecho de los trabajadores a no prestar servicios en caso de riesgos graves e inminentes.
- Participación y consulta de los agentes sociales en la elaboración e implantación de las políticas de los Estados en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como también en el control y seguimiento de estos sistemas en cada uno de los países.
- Participación, en la empresa, de trabajadores y empresarios para la prevención de los infortunios laborales.
- Priorizar la protección colectiva sobre la individual.
- Aplicación por parte de empresas extranjeras de los estándares superiores que puedan tener en sus casas matrices, en materia de prevención de los riesgos laborales.

---

<sup>177</sup> Es decir por el consenso entre los representantes de: los Gobiernos, Empresarios y Trabajadores de los países de la región.

- Notificación de los siniestros laborales de forma de contar con estadísticas anuales.

### *2.2.2. La integración regional con respecto a España*

Teniendo presente que España es un país miembro de la Unión Europea (UE), resulta de fundamental importancia analizar, en primer lugar, las características fundamentales de este organismo de naturaleza supranacional y, en segundo lugar, las consecuencias de esta integración en el marco jurídico que regula las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, y en las políticas establecidas por la Unión, en esta materia.

Según lo señalado en la propia página web oficial de este organismo<sup>178</sup>, "la UE es una asociación económica y política singular de 27 países europeos, que abarcan juntos gran parte del Continente.

Los orígenes de la UE los encontramos en los años inmediatamente posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sus primeros pasos consistieron en impulsar la cooperación económica, con la idea de que, a medida que aumenta la interdependencia económica de los países que comercian entre sí, disminuyen las posibilidades de conflicto entre ellos. El resultado fue la Comunidad Económica Europea (CEE), creada en 1958, que en principio suponía intensificar la cooperación económica entre seis países: Alemania, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. Posteriormente, se creó un gran mercado único que sigue avanzando hacia el logro de todo su potencial.

Pero lo que comenzó como una unión puramente económica, también fue evolucionando hasta llegar a ser una organización activa en todos los campos, desde la ayuda al desarrollo hasta el medio ambiente. En 1993, el

---

<sup>178</sup> [http://europa.eu/about-eu/index\\_es.htm](http://europa.eu/about-eu/index_es.htm)

cambio de nombre de CEE a UE (Unión Europea) no hacía sino reflejar esta transformación.

La UE ha hecho posible medio siglo de paz, estabilidad y prosperidad, ha contribuido a elevar el nivel de vida y ha creado una moneda única europea. Gracias a la supresión de los controles fronterizos entre los países de la UE, ahora se puede viajar libremente por la mayor parte del continente. Y también es mucho más fácil vivir y trabajar en el extranjero dentro de Europa.

La UE se basa en el Estado de Derecho. Esto significa que todas sus actividades se fundamentan en tratados, acordados voluntaria y democráticamente entre todos los Estados miembros. Estos acuerdos vinculantes establecen los objetivos de la UE en sus numerosos ámbitos de actividad.

Uno de sus principales objetivos es promover los derechos humanos, tanto en la propia UE como en el resto del mundo. Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos son sus valores fundamentales. Desde la firma del Tratado de Lisboa en 2009, la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE reúne todos estos derechos en un único documento. Las instituciones de la UE están jurídicamente obligadas a defenderlos, al igual que los gobiernos nacionales cuando aplican la legislación de la UE.

El mercado único es el principal motor económico de la UE y hace que la mayoría de las mercancías, servicios, personas y capital puedan circular libremente. Otro de sus objetivos esenciales, es desarrollar este enorme recurso para que los europeos puedan aprovecharlo al máximo.

Y mientras sigue creciendo, la UE continúa esforzándose por aumentar la transparencia de las instituciones que la gobiernan y hacerlas más democráticas. Así, el Parlamento Europeo, elegido directamente por los ciudadanos, aumenta sus competencias y los parlamentos nacionales

adquieren más protagonismo al trabajar mano a mano con las instituciones europeas. Los ciudadanos europeos, a su vez, cuentan cada vez con más canales para participar en el proceso político.

La UE cuenta con las siguientes instituciones:

- El Consejo Europeo, que reúne a los líderes nacionales y europeos, establece las prioridades generales de la UE.
- El Parlamento Europeo, cuyos diputados son elegidos directamente, representan a los ciudadanos europeos.
- La Comisión Europea, cuyos miembros son nombrados por los gobiernos nacionales, promueve los intereses de la UE en su conjunto.
- Los gobiernos defienden los intereses nacionales de sus propios países en el Consejo de la Unión Europea.

En relación con la normativa, tres instituciones principales participan en la elaboración de la legislación de la UE:

- El Parlamento Europeo, que representa a los ciudadanos de la UE y es elegido directamente por ellos.
- El Consejo de la Unión Europea, que representa a los gobiernos de cada uno de los Estados miembros; los Estados miembros comparten la Presidencia del Consejo con carácter rotatorio.
- La Comisión Europea, representa los intereses de la Unión en su conjunto.

Otras dos instituciones desempeñan funciones de gran importancia:

- El Tribunal de Justicia, que vela por el cumplimiento de la legislación europea.
- El Tribunal de Cuentas, encargado de controlar la financiación de las actividades de la UE.

Los poderes y responsabilidades de todas estas instituciones se establecen en los Tratados, que constituyen a su vez la base de todas las actividades de la UE. Los Tratados también establecen las normas y los procedimientos que deben seguir las instituciones de la UE. Son acordados por los Jefes de Estado o de Gobierno de todos los países de la UE y ratificados por sus Parlamentos.

La UE cuenta, además, con otras instituciones y organismos "interinstitucionales que desempeñan funciones especializadas".

Por otra parte, es importante destacar que los Estados miembros de la UE delegan a este organismo supranacional parte de su soberanía en asuntos específicos. Por esta razón, la UE puede dictar normas que obligan a los países que la integran y a sus nacionales, conformando un régimen jurídico propio diferente al de sus Estados miembros.

Entre las características básicas del ordenamiento jurídico de la UE, se destacan las siguientes:

- Tiene supremacía sobre el Derecho interno de cada Estado miembro.
- En algunos supuestos estas normas tienen aplicación directa.

Además de los Tratados y textos que reconocen el derecho a la seguridad y salud en el trabajo, los instrumentos jurídicos de la UE se componen de:

- *Reglamentos*: son de alcance general y obligatorios y directamente aplicables, tienen supremacía sobre el derecho interno y no puede supeditarse su aplicación a desarrollo alguno.
- *Directivas*: tienen como objetivo la armonización de la normativa, vinculando a los Estados miembros en cuanto a las metas a conseguir,

dejando a estos su desarrollo para la implantación a nivel nacional en el plazo por ellas indicadas.

- *Decisiones*: vinculan exclusivamente a su destinatario y no tienen carácter normativo.
- *Dictámenes*: son opiniones sobre determinados temas, que carecen de efecto vinculante, por lo que no son de obligado cumplimiento.
- *Recomendaciones*: no son vinculantes, ni de cumplimiento obligatorio, pero complementan el rol de armonización de la normativa propio de las Directivas, proponiendo acciones concretas.

Uno de los objetivos de la política comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, es conseguir que la prevención de riesgos laborales esté presente en todas las decisiones y/o actividades vinculadas con la empresa (diseño, utilización de sus instalaciones, organización y método de trabajo, sistema productivo, diseño de máquinas y equipos y en la circulación de sustancias peligrosas). En consecuencia, el derecho comunitario en seguridad y salud en el trabajo se caracteriza por adoptar un concepto integrado de seguridad.

Dentro de los instrumentos que regulan aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo podemos citar los siguientes:

- *Tratado Constitutivo de la CEE (Roma 1957)*: este tratado es principalmente economicista y su regulación es esencialmente de tipo programática. Dentro de este marco establece “la necesidad de promover la mejora de las condiciones de vida y trabajo de los trabajadores” (art. 117), reservado a los Estados miembros la facultad de desarrollar este mandato. Con la modificación introducida a este documento constitutivo, por el Tratado de Ámsterdam, de 2 de octubre de 1997, se fomenta la consulta a los interlocutores sociales a nivel comunitario y la adopción de todas las disposiciones necesarias para facilitar su diálogo, velando por que ambas partes reciban un apoyo equilibrado.



- *Carta Social Europea de 18 de octubre de 1961*: esta Carta reconoce el derecho de todo trabajador a la seguridad e higiene en el trabajo, y establece la obligación de los Estados miembros a promulgar los reglamentos pertinentes, controlar su aplicación y a consultar a las entidades representativas de empresarios y trabajadores, las medidas que sirvan para promover la mejora de las condiciones de seguridad e higiene.
- *El Acta Única Europea (Luxemburgo, 17/02/86)*: una de las características fundamentales de este instrumento, es que con él se promueve la armonización legislativa en aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo asumiendo la UE, a través de sus instituciones, competencias para establecer por mayoría cualificada (y no por unanimidad como era hasta este momento) los mínimos exigibles en todos los Estados miembros.
- *La Carta Comunitaria de los Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores (Estrasburgo, 1989)*: en este documento se vuelve a resaltar la importancia de continuar con la armonización de las condiciones de seguridad y salud en el lugar de trabajo, teniendo en cuenta la formación, información, consulta y participación de los trabajadores.
- *Programas de Acción Comunitarios de Seguridad y Salud en el Trabajo*: estos instrumentos contienen los objetivos y principios básicos de la política comunitaria, en materia de seguridad y salud en el trabajo y constituyen verdaderos mandatos, dirigidos a la comunidad europea, para la elaboración de los documentos jurídicos que aseguren su implantación en los países miembros. Por ello su importancia radica, no tanto en su fuerza vinculante (ya que carecen de eficacia directa), sino en que ponen de manifiesto la voluntad política y estratégica de la UE en

su acción social. En consecuencia, a partir de la aprobación de cada uno de los programas se inicia una etapa de creación de; instituciones vinculadas con la seguridad y salud en el trabajo y/o elaboración de Directivas y Recomendaciones en temas específicos.

Con la finalidad de reflejar la evolución de las principales líneas de acción desarrolladas en los diferentes Programas, a continuación se efectúa una descripción de los mismos:

- *Programa de Acción Social del Consejo (1974)*: es un programa genérico que aborda distintos aspectos en lo social, entre ellos la necesidad de "mejorar la seguridad e higiene en el trabajo". Se crea el Comité consultivo para la seguridad, la higiene y la protección de la salud en el centro de trabajo.

A partir de 1978 aparecen los siguientes Programas específicos, vinculados con la seguridad y salud en el trabajo:

- *Programa de 1978*: aprobado por Resolución del Consejo de 29 de junio de 1978, entre otros, promueve actuaciones en relación con los siguientes aspectos: "etiología del accidente de trabajo y la enfermedad profesional, protección contra sustancias peligrosas; prevención de los peligros de máquinas, vigilancia, inspección y mejora del comportamiento humano"<sup>179</sup>.
- *Programa de 1984*: aprobado por Resolución del Consejo de 27 de febrero de 1984, promueve actuaciones en relación con los siguientes aspectos: "protección contra sustancias peligrosas, medidas ergonómicas y de protección contra los accidentes y las situaciones

---

<sup>179</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 44, Tecnos, Madrid, 2008.

peligrosas, organización, formación e información, estadísticas, investigación y cooperación"<sup>180</sup>.

- *Programa de 1988*: aprobado por Resolución del Consejo de 21 de diciembre de 1987, promueve actuaciones en relación con los siguientes aspectos: "seguridad y ergonomía en el lugar de trabajo; salud e higiene, en concreto, la elaboración de una lista comunitaria de valores límites en relación con la exposición a agentes peligrosos, medidas referidas a sustancias carcinógenas de uso profesional, prohibición de agentes específicos, armonización, sobre todas las sustancias para las que se han propuesto directivas en el ámbito de la seguridad y la salud; formación dirigida tanto a responsables de la seguridad como a los propios trabajadores; iniciativas específicas para las pequeñas y medianas empresas, de modo que la aplicación de la normativa no obstaculice su creación y desarrollo; diálogo social"<sup>181</sup>. Además en cumplimiento de este Programa se crea la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo <sup>182</sup>.
- *Programa de 1994-2000*: "Con un enfoque destinado prioritariamente a las pequeñas y medianas empresas pretende la mejora de; la seguridad y salud en el trabajo y la organización de la práctica laboral para influir en las actitudes hacia la seguridad y salud en el trabajo, buscando reducir los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, lo que se acompaña de ayudas para iniciativas educadoras y formativas específicas"<sup>183</sup>.

---

<sup>180</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 44, Tecnos, Madrid, 2008.

<sup>181</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 45, Tecnos, Madrid, 2008.

<sup>182</sup> Reglamento 2062/94/CEE.

<sup>183</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 45, Tecnos, Madrid, 2008.

- *Programa de 2002-2006*: "El objetivo central del programa se sitúa en la mejora continua del bienestar en el trabajo. A tal fin, los distintos agentes implicados deben perseguir una serie de objetivos complementarios, en especial los siguientes: 1) Reducir el número de accidentes y enfermedades profesionales, reforzando los aspectos preventivos; 2) Tener en cuenta los riesgos sociales tales como el estrés y el acoso en el trabajo, y los asociados a la dependencia del alcohol, las drogas y los medicamentos; 3) Reforzar la prevención de enfermedades profesionales e identificar, difundir y aplicar buenas prácticas que den lugar a condiciones de trabajo que promuevan la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores; 4) Tomar en cuenta los cambios que se han producido en la población activa tras la masiva incorporación de la mujer al mercado de trabajo, el envejecimiento de la población, la evolución demográfica, las circunstancias de los trabajadores discapacitados y otras análogas; 5) Tener en cuenta los cambios en las formas de empleo, las modalidades de organización del trabajo y la jornada laboral así como el tamaño de las empresas"<sup>184</sup>.
  
- *Programa 2007-2012*: con este programa se pone en marcha una nueva estrategia comunitaria en materia de seguridad y salud en el trabajo, que pone de manifiesto una evolución clara en las líneas de actuación del espacio europeo, ya que sus ejes principales pasan por:
  - 1) Destacar que, con la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo, no sólo se protege la salud de los trabajadores, sino que con ella se incrementa la productividad de las empresas y con ello su competitividad.

---

<sup>184</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, pág. 46, Tecnos, Madrid, 2008.

- 2) Destacar que con la mejora de la seguridad y salud en el trabajo, se reducen los costes sociales y económicos derivados de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.
- 3) Crear una cultura generalizada, que atribuya máxima prioridad a la prevención sanitaria y a la prevención de riesgos, fomentando el cambio de los comportamientos de los integrantes de las relaciones laborales.
- 4) Adaptar la legislación a los nuevos cambios operados en las relaciones de producción, a la vez que simplificar la normativa.
- 5) No solo es necesario la sanción de normas de prevención de riesgos laborales, sino que es fundamental promover su aplicación efectiva.
- 6) Necesidad del establecimiento de incentivos económicos para promover la participación en la empresa, en aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo.
- 7) Investigación de nuevos riesgos y tener en cuenta el género en el diseño de las políticas preventivas.

Como objetivo básico, con esta estrategia, se pretende conseguir la: reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales; mejora continua y progresiva de las condiciones y medio ambiente de trabajo y disminuir en un 25% las tasas de incidencia en la Unión Europea.

Entre los programas existentes para desarrollar estas líneas de actuación tenemos los siguientes:

- 1) Favorecer el cumplimiento de la normativa en las PYMES.
- 2) Disminuir la externalización de la prevención.
- 3) Fortalecer el papel de los interlocutores sociales e implicación de empresarios y trabajadores.

- 4) Desarrollar y consolidar la cultura de prevención en la sociedad (transversalidad).
  - 5) Mejor conocimiento de las causas de accidentalidad (Observatorio Estatal de las Condiciones de Trabajo).
  - 6) Potenciar la formación.
  - 7) Reforzar las Instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.
  - 8) Mejorar la coordinación institucional.
- *Directivas*: como venimos afirmando, estas disposiciones jurídicamente vinculantes se adoptan por mayoría cualificada (no requieren la unanimidad) y establecen normas mínimas con la intención de armonizar la legislación de los Estados miembros, a través de metas o resultados que se deben alcanzar, en un plazo determinado, con la transposición de sus disposiciones al derecho interno.

El incumplimiento del plazo para la transposición de la Directiva al derecho nacional, tiene importantes consecuencias jurídicas para el Estado, que no cumple con sus obligaciones comunitarias, ya que por un lado deberá hacerse cargo de las sanciones que la Unión Europea le imponga por tal incumplimiento y por el otro, responderá por los daños y perjuicios ocasionados a los particulares que reclamen un derecho con fundamento en la Directiva no transpuesta<sup>185</sup>.

En este sentido Ángel Rubio Ruiz<sup>186</sup> afirma que, "la cuestión es de indudable trascendencia para la determinación de los sujetos obligados al cumplimiento de dichas Directivas y la determinación de los sujetos responsables y ha sido ya resuelta, en primer lugar, conforme a la

---

<sup>185</sup> España transpuso la Directiva Marco sobre seguridad y salud en los lugares de trabajo, con un atraso de casi tres años del plazo previsto en la misma, ya que la norma comunitaria estableció que su transposición tenía que producirse antes del 31 de diciembre de 1992.

<sup>186</sup> Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Prevención de Riesgos laborales*, p. 44, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

Jurisprudencia Comunitaria del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, establecida a partir de la Sentencia de 4 de diciembre de 1974 y confirmada permanentemente por Sentencias posteriores de una parte y, en segundo lugar, por nuestro Ordenamiento Jurídico interno". Conforme a ello, respecto de las Directivas no transpuestas al derecho interno dentro del plazo máximo establecido para su transposición, caben las siguientes conclusiones:

1. Los particulares tienen el derecho de invocar y reclamar ante los Tribunales nacionales, la eficacia directa de la Directiva no transpuesta, dentro del plazo máximo establecido para ello. Esta eficacia directa como derecho de los particulares, está aún más justificada respecto de las Directivas de aplicación del artículo 118 A del Acta Única Europea y de la Directiva Marco sobre seguridad y salud laboral, en cuanto son "condiciones mínimas", por tanto, "derechos mínimos" cuya eficacia directa puede invocarse por los particulares. Es decir, cualquier trabajador podría reclamar ante los Tribunales los "derechos" que con carácter de mínimo establezca la Directiva no transpuesta en plazo.

2. Los particulares no están obligados y no son responsables administrativamente del incumplimiento, de la Directiva no transpuesta en plazo. El principio de legalidad, establecido en nuestra Constitución (art. 103 de la CE) en el ejercicio de las actuaciones de las Administraciones, impide la aplicación por éstas de las Directivas no transpuestas a nuestro derecho interno. En aplicación del citado principio de legalidad nacional, los derechos, obligaciones y responsabilidades han de estar establecidos en norma de Derecho interno. Por tanto, la Directiva no transpuesta todavía no es una obligación para los particulares, a quienes, en consecuencia, no se les puede exigir responsabilidades por su incumplimiento.

Así pues, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social no puede, en el ejercicio de sus funciones de vigilancia de la normativa de prevención, exigir la aplicación de la Directiva no transpuesta, ni la Administración Laboral puede

aplicar a los particulares responsabilidades administrativas por su incumplimiento.

Como excepción a esta regla, Juan Ignacio Moltó considera que las Directivas no transpuestas en el plazo establecido, son de aplicación directa en el ámbito de la Administración General del Estado, en cuanto empleador, aunque no hayan sido transpuestas al Derecho interno. Conclusión que fundamenta en que siendo el Gobierno de la Nación el responsable del incumplimiento del Estado de sus obligaciones comunitarias, dada la personalidad jurídica única de la Administración General del Estado (art. 3 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) y de la titularidad del Gobierno de la Nación respecto de la dirección de aquélla (artículo 98 de la Constitución y Ley del Gobierno), quien es responsable del incumplimiento lo es de la obligación de su aplicación.

3. El Estado es el responsable patrimonial de las responsabilidades establecidas por los Tribunales derivadas de incumplimientos de la Directiva no transpuesta, una vez transcurrido el plazo fijado para ello. Esta responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado, procederá cuando por resolución judicial se exima a la empresa de responsabilidad administrativa o penal del incumplimiento de la Directiva no transpuesta y de tal incumplimiento deriven responsabilidades patrimoniales. La responsabilidad del Estado es consecuencia de que el vacío normativo existente por la no transposición en plazo de la Directiva, es sólo imputable al Estado por el incumplimiento de sus obligaciones comunitarias. Tal responsabilidad patrimonial de la Administración General del Estado está contemplada en el artículo 106 de la Constitución y en el Capítulo XI de la Ley 30/1992, del Régimen Jurídico de la Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Responsabilidad patrimonial sólo atribuible, en este caso, a la Administración General del Estado, (no a las restantes Administraciones Públicas) porque el responsable obligado a la transposición al Derecho interno es el Gobierno de la Nación".



Con las Directivas se consigue armonizar el suelo o los mínimos exigidos, en materia de seguridad y salud en el trabajo, en los distintos Estados miembros de la UE, independiente de que éstos puedan regular por su derecho interno las mismas instituciones de forma más rígida o protectora, siempre respetando los mínimos establecidos en la norma comunitaria y en la medida que no sean incompatibles con el Tratado Comunitario.

Al respecto de ello, afirman Alfredo Montoya Melgar, Jaime Pizá Granados e Icíar Alzaga Ruiz, "Precisamente es esta última regla la que ha servido a la mejor doctrina para resolver la aparente colisión entre el principio de aplicación de la norma más favorable nacional y el de libre circulación de mercancías".

En efecto, si, de acuerdo con lo previsto en las Directivas sobre salud y seguridad laborales, las reglas, contenidas en ellas son de carácter mínimo y dejan a salvo las más favorables que pudieran regir en los respectivos sistemas nacionales, los países con reglas nacionales "óptimas" no podrían importar equipos o medios de protección ajustados a las reglas "mínimas" comunitarias. Ello significaría una obstrucción al principio de libre circulación de mercancías dentro de la Unión Europea, que llevaría a un proteccionismo encubierto, discriminador de los productos no nacionales. Tal riesgo de discriminación parece, sin embargo, conjurado por el referido artículo 137.4 del Tratado CE, a cuyo tenor las condiciones nacionales más favorables se supeditan al hecho de que sean "compatibles" con el Tratado (uno de cuyos principios es el de libre circulación de mercancías); ello lleva a la interpretación restrictiva del referido principio de norma más favorable (Alonso Olea, 1989)<sup>187</sup>.

En consecuencia, es importante destacar que las Directivas en materia de seguridad y salud en el trabajo, son disposiciones jurídicas que establecen "principios mínimos" y que permiten a los Estados transponerlas, a su derecho

---

<sup>187</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Icíar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 65, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

interno, teniendo en cuenta sus características particulares y el modelo de regulación normativa que tengan adoptado.

En este sentido, Miguel Cardenal Carro y Antonio V. Sempere Navarro han sostenido que "la pretensión armonizadora que caracteriza al ordenamiento comunitario de seguridad y salud en el trabajo tiene un objetivo fundamentalmente material, relegando el aspecto formal o manera en que se instrumente en cada Estado miembro la consecución del nivel de protección exigido. en este sentido, el artículo 137.2 del Tratado dispone como criterio que habrá de tomarse en consideración para la aprobación de Directivas a "las condiciones y reglamentaciones técnicas existentes en cada uno de los Estados miembros", concreción de la regla general referida al ámbito social según la cual las acciones de la Comunidad tendrán en cuenta "la diversidad de las prácticas nacionales", y también la Directiva Marco tiene en cuenta en sus considerandos que "en los Estados miembros los sistemas legislativos en materia de seguridad y salud sobre el lugar de trabajo son muy diferentes", lo que se traduce en disposiciones concretas que únicamente formulan "principios generales" y permiten su asunción por los países destinatarios de acuerdo con "las legislaciones y/o los usos nacionales" (artículo 1.2); así ocurre cuando se tratan cuestiones referentes a participación y representación en materia de seguridad e higiene (artículos 3.c, 10, 11 y 12.4), el alcance de la responsabilidad derivada del riesgo profesional (artículo 5.4), la organización de los Servicios de prevención (artículo 7.7), el ejercicio del poder directivo y sancionador (artículos 8.4 y 13.2.e y f), las obligaciones formales exigidas (artículo 9.2) y la vigilancia de la salud (artículo 14.1)"<sup>188</sup>.

Dentro del Derecho Comunitario, en lo social, la normativa vinculada con la seguridad y salud en el trabajo es amplia, partiendo de una Directiva Marco de la CEE 89/391 (12/6/89) y llegando a Directivas específicas, sobre los distintos aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales y que podemos agrupar con referencia a la siguiente temática:

---

<sup>188</sup> Cardenal Carro, Miguel, Sempere Navarro, Antonio V., *Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de Europa*, Universidad de Murcia, Fundación Mapfre, p. 23, Mapfre S.A., Madrid, 2000.

- Lugares de trabajo, equipos, señalización, equipos de protección individual.
- Exposición a agentes químicos y seguridad química.
- Exposición a peligros físicos.
- Exposición a agentes biológicos.
- Disposiciones en materia de riesgos relacionados con la carga de trabajo, riesgos ergonómicos y riesgos psicosociales.
- Disposiciones sectoriales y relativas a los trabajadores.

En general, las Directivas específicas sobre los temas antes reseñados son transpuestas al derecho interno español, por medio de Reales Decretos, en cambio la Directiva Marco y algunas Directivas específicas, en particular, se incorporan al derecho interno por medio de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Teniendo en cuenta el objeto de esta Tesis Doctoral, no consideramos necesario analizar con detalle las distintas Directivas vinculadas con la seguridad y salud en el trabajo, solo por su importancia y debido a que aborda los principios básicos del sistema de prevención de riesgos laborales en el espacio europeo, a continuación destacamos las características principales de la Directiva 89/391:

1. Texto eminentemente jurídico de mínimos.
2. Incorpora un conjunto de derechos y obligaciones, indisponibles por voluntad de las partes.
3. Crea un cuerpo básico de garantías.
4. Establece medidas aplicables a todas las actividades y a todas las empresas.
5. Pretende una aplicación a todos los riesgos.
6. Establece el principio de adaptación del trabajo a la persona.
7. Da importancia a la integración de la prevención en todas las fases de gestión de la empresa.

## 8. Determina el rol del empresario como deudor de seguridad.

Como se afirmó anteriormente, la transposición de esta Directiva al derecho interno español se efectuó con casi tres años de retraso, con la sanción de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL).

Con sólo la lectura del punto 1, tercer párrafo, de la Exposición de Motivos de la LPRL se puede advertir que el nacimiento de esta Ley, deriva de la necesidad de transposición de la referida Directiva, al señalarse que: "De la presencia de España en la Unión Europea se deriva, por consiguiente, la necesidad de armonizar nuestra política con la naciente política comunitaria en esta materia, preocupada, cada vez en mayor medida, por el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo. Buena prueba de ello fue la modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea por la llamada Acta Única, a tenor de cuyo artículo 118 A) los Estados miembros vienen, desde su entrada en vigor, promoviendo la mejora del medio de trabajo para conseguir el objetivo antes citado de armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Este objetivo se ha visto reforzado en el Tratado de la Unión Europea mediante el procedimiento que en el mismo se contempla para la adopción, a través de Directivas, de disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

Consecuencia de todo ello ha sido la creación de un acervo jurídico europeo sobre protección de la salud de los trabajadores en el trabajo. De las Directivas que lo configuran, la más significativa es, sin duda, la 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, que contiene el marco jurídico general del que opera la política de prevención comunitaria."

Por último indicar que en el espacio europeo existen organismos con ámbito de actuación específico en materia de seguridad y salud en el trabajo, tales como: Comité Consultivos Comunitarios (integrados de forma tripartita por

la representación de los gobiernos, empresarios y trabajadores), la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo (también gestionada de forma tripartita y cuya principal misión es aportar información técnica en este ámbito).

### **3. Emanadas del ejercicio de la autonomía colectiva**

#### *3.1. Introducción*

El ejercicio de la autonomía colectiva es una importante actividad para potenciar el interés, la participación y la responsabilidad de los agentes sociales en materia de seguridad y salud en el trabajo. De igual manera, al participar los integrantes de la relaciones de producción en el análisis, discusión e incluso autorregulación de aspectos vinculados con esta materia fortalecemos la cultura preventiva, al ponerse de manifiesto que para la sociedad toda y especialmente para los integrantes de las relaciones laborales, la salud en el trabajo es un verdadero valor.

También a través de la negociación colectiva se encauzan los conflictos de trabajo, se adapta la normativa laboral a las necesidades económicas y sociales de cada sector productivo y con ello se consolida la paz social.

La negociación colectiva, consiste en la búsqueda mutua de una solución óptima (Fisher y Ury 1981). En este caso, se supone que un acuerdo adecuado puede reportar ventajas para ambas partes. Lo que es más importante es la capacidad de cada parte para comprender los intereses de la otra y encontrar soluciones que permitan optimizar ambos. La salud y la seguridad en el trabajo suele considerarse como una cuestión ideal, para la

negociación de ventajas mutuas, ya que las dos partes están interesadas en evitar la existencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales<sup>189</sup>.

En general, en el Estado de derecho, el ejercicio de la autonomía colectiva es un derecho-deber garantizado por las propias constituciones, lo que evidencia que las distintas sociedades le asignan un rol trascendental en materia social. Por otra parte, no hay que olvidar que la negociación colectiva es una consecuencia de la libertad sindical garantizada en las constituciones, declaraciones internacionales, Convenios de la OIT, etc.

Una consecuencia de esta característica y del valor intrínseco de la negociación colectiva, es que el propio Estado tiene un rol importante como promotor o impulsor de esta actividad, por parte de los agentes sociales, ya que como hemos dicho esta fuente normativa del derecho del trabajo, es una herramienta clave para el mantenimiento de la paz social y el avance de la normativa laboral.

Por ello el derecho a la negociación colectiva es un derecho de libertad colectiva, que impone al Estado un comportamiento activo -libertad positiva- de carácter promocional o de fomento de la negociación. Esta dimensión del derecho, de impulso activo, está reconocida también en la normativa internacional. Así, el Convenio 98 de la OIT, sobre aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva, demanda la adopción de "medidas adecuadas para estimular y fomentar el pleno desarrollo y uso de procedimientos de negociación" (art. 4)<sup>190</sup>.

Incluso, por diferentes medios, se recomienda la necesidad de hacer participar a los interlocutores sociales en el establecimiento y mantenimiento de

---

<sup>189</sup> Wright, Michael J., "Negociación colectiva y salud y seguridad", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Volumen I, p. 21.16, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

<sup>190</sup> Rivero Lamas, Juan y De Val Tena, Ángel Luis, "El derecho a la negociación colectiva: reconocimiento constitucional y garantías legales", libro *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, dirigido por Sempere Navarro, Antonio V., p. 666, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

mecanismos para la mejora de los sistemas nacionales de seguridad y salud en el trabajo<sup>191</sup>.

El ejercicio de la autonomía colectiva se pone de manifiesto, en el ámbito laboral, en distintas instancias y con diferentes resultados, por ejemplo:

- Al celebrarse pactos o acuerdos colectivos (algunos con fuerza normativa y otros con validez para las partes signatarias).
- Al implantarse mecanismos o instancias permanentes para analizar, debatir y acordar cuestiones relacionadas con las condiciones de trabajo (comisiones de autocomposición de conflictos, comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo, instancias de negociación del delegado sindical con su empleador, etc.).
- Al suscribirse acuerdos interconfederales o estatales (donde se establecen políticas, criterios, líneas de acción y estrategias en materias sociales).
- Cuando se constituyen instancias "tripartitas", para la promoción y mejora de las condiciones de trabajo (en estas instancias, si bien también participa el Estado, los sindicatos y representantes de los empresarios actúan en el ejercicio de su autonomía colectiva).

A continuación analizaremos algunas de estas instancias.

### *3.1.1. Convenios colectivos*

A modo de concepto, podemos afirmar que el convenio colectivo de trabajo (CCT) es un acuerdo escrito suscrito entre el sindicato y el empresario o sus asociaciones profesionales, por medio del cual se establecen, por consenso, las condiciones de trabajo que regularán las relaciones individuales de trabajo, comprendidas dentro de su ámbito de aplicación.

---

<sup>191</sup> Conclusiones obtenidas en la Conferencia Internacional de Trabajo de la OIT, celebrada en junio de 2003.

La importancia del convenio colectivo radica en que:

- Es un “contrato realidad”, ya que es el resultado de lo que las partes signatarias necesitan para regular sus relaciones laborales. Como afirma Alfredo Montoya Melgar, "el convenio colectivo se adapta más fácilmente que las normas estatales a las necesidades a las que trata de dar solución; dada la proximidad de los negociadores a la realidad social y económica sobre la que pactan, es lógica esa mayor adaptabilidad del convenio, del que, de modo gráfico, se ha dicho que se acopla a las necesidades de las partes como un traje a medida<sup>192</sup>.
- Es una herramienta de suma utilidad, para mantener el equilibrio entre las partes y con ello la “paz social”.
- Es el instrumento idóneo para adecuar la normativa laboral, a los condicionamientos impuestos por la realidad social y económica del sector productivo que se trate.
- Es el mecanismo ideal para lograr el avance del derecho del trabajo y con ello, la mejora de las condiciones de vida de los trabajadores.
- Incide positivamente en las relaciones de producción, posibilitando un desarrollo económico armonizado con la necesaria protección social.
- Cumple una función económica, al contener la forma de distribuir la renta en una empresa o en un sector productivo.

Entre las características principales del CCT, podemos destacar las siguientes:

- Tiene origen contractual y al mismo tiempo está dotado de efectos normativos.
- Es bilateral, consensuado y genera deberes recíprocos a ambas partes.
- Vincula a las partes incluidas en su ámbito de aplicación y también en algunos supuestos, produce efectos jurídicos “erga omnes”.
- Lo acordado en el CCT se incorpora automáticamente a las relaciones individuales de trabajo, comprendidas dentro de su ámbito y sus

---

<sup>192</sup> Montoya Melgar, Alfredo, *Derecho del Trabajo*, p. 152, Tecnos, Madrid, 2006.



disposiciones sólo pueden ser mejoradas por el contrato individual, ya que no pueden derogarse por acuerdo privado.

- Tiene mayores posibilidades de cumplimiento, ya que sus disposiciones se aplican a aquellos que participaron en su elaboración<sup>193</sup>.
- Es permanente y dinámico, ya que concluidos los acuerdos no se pone término a la praxis de encuentro y colaboración política, sino que existen compromisos explícitos entre los agentes sociales entre sí y de éstos con el poder público para administrar los acuerdos alcanzados<sup>194</sup>.

Ahora bien, no obstante a que como consecuencia de lo antes afirmado surja con claridad la importancia y validez que el convenio colectivo tiene para el derecho del trabajo, al analizarlo en función de su posibilidad reguladora en materia de prevención de riesgos laborales, nos encontramos que, muchas veces, se considera que en esta materia, su margen de desarrollo es bastante limitado, porque se entiende que el Estado es el actor principal, prácticamente excluyente, ya que dentro de sus competencias está la de dictar las normas preventivas "mínimas e indispensables", de orden público, de forma integral y completa abarcando todos los aspectos técnicos de la seguridad y salud en el trabajo.

Por otra parte, se considera que el contenido técnico de las normas preventivas, limitan o restringen la autoregulación por medio del convenio colectivo de trabajo. Sin embargo, no siempre es así y todo depende de las

---

<sup>193</sup> En el mismo sentido Gallart Folch, al momento de analizar las ventajas de las convenciones colectivas de trabajo, sostuvo que "La regulación de trabajo, nacida de las convenciones colectivas, como elaborada por los patronos y obreros de la respetiva industria que son los que mejor conocen las particularidades técnicas, las posibilidades económicas y las condiciones sociales de la misma, es más perfecta, más adaptable a las exigencias del momento y a las particularidades de cada industria, que las nacidas del poder legislativo, de los tribunales y de los laudos de los árbitros, y por tanto es más eficaz y menos incómoda que estas últimas", Gallart Folch, Alejandro, *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*", p. 30, Comares, S.L., Granada, 2000.

<sup>194</sup> Monereo Pérez, José Luis, Estudio preliminar "Teoría jurídica del convenio colectivo: su elaboración en la ciencia del derecho", libro *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*, por Gallart Folch, Alejandro, p. CXVI, Comares, S.L., Granada, 2000.

reglas de juego que las partes, de "buena fe"<sup>195</sup>, acuerden para la celebración del convenio colectivo<sup>196</sup>, ya que no es "contra natura" incluir aspectos de la prevención en el marco de la negociación colectiva, con el fundamento de que con ella se pueden intercambiar intereses en la mesa de negociación (salud a cambio de dinero).

Incluso, no debemos olvidar que la prevención de riesgos laborales debe estar presente en todas las condiciones, que se negocien en el convenio colectivo, es decir el desafío es "integrar la prevención de los riesgos laborales en todos los contenidos de la negociación colectiva y probablemente, ello exige cambios significativos en el planteamiento de la negociación colectiva: no se trata sólo de incorporar contenidos preventivos en los convenios colectivos, sino de afrontar el conjunto de la negociación desde una óptica preventiva. Sería como el tratamiento transversal de la seguridad y salud en el trabajo, que debiera impregnar todos los aspectos de la relación laboral y afectar a cualesquiera condiciones de trabajo en que la misma se presta. Eso es, también, el carácter transversal de la prevención y la cultura preventiva, que ha

---

<sup>195</sup> Al momento de destacar la importancia de la buena fe en la negociación colectiva, Esther Sánchez Torres en su libro *El deber de negociar y la buena fe en la negociación colectiva*, p. 98, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999, citando a Tomás Salas Franco indica que adquiere una importancia clave el concepto de negociación en buena fe, como deber que compele a las partes a acceder a las negociaciones con una mente abierta y a realizar un razonable esfuerzo para alcanzar un ámbito común de acuerdo y que, en definitiva, vendría a dar sentido y efectividad al propio deber de negociar, atribuyéndole continuidad y contenido real a la acción negociadora.

Incluso en Argentina la modificación al régimen normativo de negociación colectiva, efectuada por la Ley 25.250 introduce una regulación específica en relación con el "deber de negociar de buena fe", ya que se considera "práctica desleal y contraria a la ética de las relaciones profesionales del trabajo, por parte de los empleadores, de sus asociaciones profesionales o de los sindicatos, el de rehusarse injustificadamente a negociar de buena fe o provocar dilaciones que, tiendan, a obstruir el proceso de negociación. Ante esta situación la parte afectada puede promover querrela por práctica desleal ante los órganos jurisdiccionales. El Tribunal ordenará el cese inmediato del comportamiento desleal, la aplicación de multas e incluso astreintes (sanciones judiciales pecuniarias fijadas, al arbitrio de los jueces, como medida de apremio para obligar a una parte a cumplir una condena, que puede ser una obligación de hacer o de dar, y que se determinan en razón del tiempo de retraso del deudor en el cumplimiento de su deber).

<sup>196</sup> Nada obsta a que las partes del convenio acuerden que al momento de negociar aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales, se incluya de forma previa una negociación por parte de profesionales técnicos, en prevención, representantes de cada uno de los signatarios del convenio para que elaboren el contenido técnico del futuro convenio que suscribirán los respectivos agentes sociales. Incluso hay modelos de negociación colectiva bajo la modalidad "tripartita" que han dado excelentes resultados en esta materia, como veremos más adelante en esta Tesis Doctoral.

de calar sobre los trabajadores y empresarios, en general, pero, de forma singular, en los sujetos negociadores"<sup>197</sup>.

En definitiva, el convenio colectivo tiene un valor en sí mismo ya que, respetando los mínimos impuestos por la ley, se adapta la norma heterónoma a las particularidades del sector productivo que se trate (incluso según la región de su asentamiento), se cubren las lagunas del derecho o aspectos no desarrollados por la normativa estatal, completando la ley y lo que es más importante aún, el convenio colectivo es uno de los instrumentos esenciales para promover y consolidar la cultura preventiva de los agentes sociales.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, por medio del convenio colectivo, entre otras, se podrían acordar:

- Instancias de participación y consulta a nivel de la empresa y/o sector de actividad.
- Sistemas retributivos, que premien la participación en prevención de los trabajadores e incluso para los directivos al momento de valorar y premiar el cumplimiento de su roles para integrar la prevención en la empresa.
- Planes e instancias de formación.
- Régimen sancionador por incumplimiento de normas preventivas, etc.

"Sería, pues, un grave error despreciar o infravalorar la importante función que tiene atribuida la autonomía colectiva en cuanto a la adaptación de la normativa general, especificando y acomodando aquella a las concretas unidades productivas, a los lugares de trabajo y a las circunstancias de la actividad de que se trate"<sup>198</sup>.

---

<sup>197</sup> Tudela Cambronero, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 44, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>198</sup> Tudela Cambronero, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 43, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

No hay mejor manera para reconocer y valorar la importancia de la salud en el trabajo, que promoviendo la negociación de estos aspectos en el propio convenio colectivo, ya que el solo hecho de que la prevención de riesgos laborales se encuentre presente, como un aspecto a tener en cuenta en toda la estructura del convenio colectivo (en: el sistema retributivo, el régimen sancionador, la productividad, la incorporación de tecnología, la formación, etc.<sup>199</sup>) y no solo en la sección dedicada específicamente a ella, consolida la cultura preventiva de los agentes sociales que sean partes del convenio.

La evolución de los acuerdos alcanzados por medio de la negociación colectiva, en materia de prevención de riesgos del trabajo, es positiva, en el sentido que hemos avanzado de un punto de partida, donde solo se consignaba en los convenios colectivos prácticamente lo mismo que la ley estatal ya regulaba, a la situación actual, donde el nivel de desarrollo es mayor ya que en algunos supuestos, además de principios programáticos se empiezan a incluir contenidos que vienen a completar los mínimos establecidos en la norma heterónoma.

En este sentido no hay que perder de vista que estamos inmersos en una verdadera "revolución tecnológica", que introduce cambios en los sistemas productivos y especialmente en la organización del trabajo, con incorporación de tecnología y nuevos riesgos en la empresa, lo que exige el diseño de nuevas medidas que nos permitan afrontar estos cambios, sin descuidar la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Y en esta tarea los agentes tienen un rol principal en el ejercicio de su autonomía colectiva.

---

<sup>199</sup> En todas las secciones o títulos de un convenio colectivo debe integrarse de forma transversal aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales, por ejemplo: en el sistema retributivo debe premiarse los resultados de la reducción de siniestralidad o de aportaciones para la mejora de las condiciones de medio y ambiente de trabajo; en el régimen sancionador debe acordarse las faltas y sus sanciones por incumplimiento de obligaciones preventivas, etc.

### 3.1.2. *Instancias colectivas de negociación permanente*

Desde un punto de vista más amplio, podemos decir que también negociamos colectivamente en otras circunstancias de forma más regular, permanente y cotidiana para analizar y acordar aspectos que pueden afectar la salud del trabajador, ante la incorporación de nuevas tecnologías, modificación de la organización del trabajo, etc. Por ello, "la negociación colectiva puede entenderse asimismo como un proceso continuo de resolución de los problemas surgidos en cada momento. Este tipo de actividad se realiza cada vez que un delegado sindical se reúne con un supervisor de área para solucionar un conflicto o atender una reclamación, cada vez que un comité mixto de salud y seguridad se reúne para analizar los problemas del centro de trabajo o cada vez que un equipo constituido por los sindicatos y la dirección considera un nuevo programa empresarial"<sup>200</sup>.

### 3.1.3. *Acuerdos interconfederales o estatales*

Este tipo de acuerdos colectivos revisten importancia, ya que a través de ellos las organizaciones de trabajadores y empresarios, acuerdan las políticas que consideran básicas a desarrollar en materia social y en especial en seguridad y salud laboral. Su contenido se constituye en un marco de orientación, ya sea de la negociación colectiva sectorial o incluso para el propio Estado.

---

<sup>200</sup>Wright, Michael J., "Negociación colectiva y salud y seguridad", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Volumen I, p. 21.16, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

### 3.1.4. Instancias Tripartitas

La consideración de que la salud en el trabajo es una temática de interés general para la población, exige un alto nivel de participación y en su caso, consulta con todos los agentes sociales (representantes de trabajadores y empresarios y el Estado) e incluso grupos de interés vinculados con la prevención de riesgos laborales (entidades especializadas que participan en la gestión del sistema de seguridad y salud en el trabajo, en la auditoría del mismo o incluso los colegios profesionales de especialistas en esta temática).

Las modalidades de implantación de estas instancias de concertación social, son de las más variadas, dependiendo de cada país, así podemos encontrar Comisiones Tripartitas de consulta o de colaboración, cuyos dictámenes pueden o no, tener efecto vinculantes, con un rol mayor o menor del Estado, nacionales, regionales, locales o incluso comisiones sectoriales.

En estas instancias se pone de manifiesto una actitud colaboradora de sindicatos, organizaciones empresariales y la administración al momento de determinar las políticas, elaborar la normativa o incluso al participar en la administración (por ejemplo en la determinación de los objetivos del control del cumplimiento del marco regulatorio e incluso para mejorar la eficacia de la función inspectora).

Incluso "la misma política de pacto tripartito (pacto de concertación tripartita), permite que los agentes sociales influyan en las políticas legislativas laborales... Esta relación triangular pone de relieve la función política de la negociación colectiva como mecanismo de participación en las decisiones de política pública y como cauce de atribución de una legitimación adicional de las opciones de gobierno de poder público"<sup>201</sup>.

---

<sup>201</sup> Monereo Pérez, José Luis, Estudio preliminar "Teoría jurídica del convenio colectivo: su elaboración en la ciencia del derecho", libro *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*, por Gallart Folch, Alejandro, p. CLXII, Comares, S.L., Granada, 2000.

### 3.2. La negociación colectiva en Argentina

La consolidación y mayor desarrollo de la negociación colectiva en Argentina, se produce a partir de la segunda mitad de la década de los 40, si bien su marco jurídico específico se sanciona en 1953, con la Ley 14.250<sup>202</sup>.

No obstante lo antes afirmado, se consolida el reconocimiento constitucional de la negociación colectiva, con la reforma de la CA de 1957, que introduce por medio del artículo 14 bis, el derecho de los gremios a concertar convenios colectivos. De esta manera se "prolonga a los sindicatos la atribución legisferante que en el derecho clásico, formalmente, no pertenece sino al órgano legislativo"<sup>203</sup>.

Del análisis del contenido de la Constitución Argentina podemos advertir que de forma directa (artículo 14 bis) o indirecta (a través de los acuerdos internacionales sobre derechos humanos incorporados a la CA por el artículo 75 inc. 22, o incluso por los propios Convenios de la OIT), la negociación colectiva es considerada un "derecho fundamental".

Si bien las partes en el ejercicio de la autonomía colectiva celebran el convenio colectivo de trabajo sin intervención directa del Estado, la Administración, en representación de los intereses de la sociedad, efectúa un doble control:

1. *De legalidad*: no solo supervisa que no se vulnere un derecho mínimo e indispensable o de orden público, sino que también controla que el CCT contenga un capítulo específico, que regule las relaciones laborales en

---

<sup>202</sup> Esta Ley fue ordenada por el Decreto 108/88, sufrió modificaciones introducidas por las leyes 23.545 y 25.250 (BO 02/06/00) y fue reglamentada por los Decretos 183/88, 199/88 y 200/88.

El procedimiento de la negociación colectiva se encuentra regulado por la Ley 23.546, con las modificaciones introducidas por las Leyes 25.250 y 25.877. También La Ley Nacional de Empleo, n° 24.013 contiene algunas previsiones con materias que deben ser sometidas a la negociación colectiva.

<sup>203</sup> Romero, César Enrique, "Los derechos económicos y sociales en la Constitución Argentina", Revista de Estudios Políticos, n° 208-209, p. 74, Madrid, 1976.

la pequeña empresa, salvo que exista en la actividad un CCT específico para este tipo de empresas.

2. *De oportunidad*: para evitar que el convenio afecte el bien común.

Este control se efectúa a través de un acto administrativo, conocido con el nombre de "homologación". Los efectos más importantes de esta actuación administrativa es que una vez homologado, el convenio adquiere el carácter de ley en sentido formal y el efecto "erga omnes" (es decir se aplica a todos los que están incluidos dentro de su ámbito de aplicación, independiente de que hayan, o no, participado en su negociación).

Esta atribución de la Administración, puede producir una injerencia de los Poderes Políticos contraproducente e incluso en algunos supuestos sin posibilidades de revisión por parte de los órganos jurisdiccionales, como es el caso en que la negativa a la homologación tuviera causa en que no es "oportuno o conveniente". Por ello, para garantizar la libertad sindical y el ejercicio de la autonomía colectiva de los agentes sociales, resulta más adecuado a un Estado de derecho, el control de legalidad regulado por la normativa española, a través de la intervención de los Tribunales.

En este sentido, Julio Armando Grisolia, sostiene que "si el Ministerio de Trabajo deniega la homologación, quien sea titular de un derecho subjetivo o detente un interés legítimo puede solicitar la revisión de ese acto. En sede judicial se puede atacar el acto basado en razones de legitimidad, pero no en razones relativas a la conveniencia y oportunidad, ya que dichos controles están reservados exclusivamente al poder administrador. La homologación tiene carácter constitutivo: si no está homologado, el acuerdo de las partes no tiene valor de Convenio Colectivo de Trabajo, ni siquiera de contrato de derecho privado, que obliga a quienes lo han suscrito -excepto convenio de



empresa- ya que los empleadores no actúan en nombre de sus propias empresas sino del interés de la categoría"<sup>204</sup>.

De forma similar a lo establecido por la normativa laboral española, el convenio colectivo de trabajo en Argentina es fuente del derecho del trabajo (art. 1 inc. c de la Ley de Contrato de Trabajo) y una vez celebrado conforme el procedimiento establecido por la reglamentación, se constituye en una "norma" mínima e indisponible por voluntad de las partes integrantes del contrato de trabajo (arts. 7, 12 y 13 de la Ley de Contrato de Trabajo).

Además de todas las consideraciones efectuadas sobre la importancia del convenio colectivo, como una herramienta válida para la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo, hay que recordar que la propia LRT en su artículo 1º, apartado 2, señala que es uno de los objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo, "promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras" (inciso d).

Un dato importante a tener en cuenta, es que en Argentina en los últimos años viene aumentando en los convenios colectivos, las cláusulas referidas a la prevención de riesgos laborales. Con respecto al contenido de la negociación, siguieron predominando durante 2010, las cláusulas salariales, presentes en el 83% de las negociaciones, representando un 58% de las cláusulas relevadas. Las cláusulas referidas a las "condiciones de trabajo" en las empresas fueron pactadas en el 20% de las negociaciones (16% del total de cláusulas relevadas). Finalmente, se observa una diferencia sustantiva con respecto a 2009 en la composición de los temas incorporados en la negociación colectiva: las cláusulas de higiene y seguridad crecieron un 67% y las referidas a la crisis se redujeron un 67% con respecto a 2009. La Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación,

---

<sup>204</sup> Grisolia, Julio Armando, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, p. 871, Depalma, Buenos Aires, 1999.

ha promovido los nuevos contenidos en la negociación. El tercer taller realizado en 2010, se consideró (y profundizó el estudio) de los siguientes temas: a) Articulación convencional; b) Promoción de la salud y el desarrollo humano; c) Informalidad laboral y regularización de la relación de trabajo; d) Asistencia técnica para la negociación colectiva; e) El sindicalismo en el siglo XXI: el papel de los jóvenes y f) Negociación colectiva supranacional<sup>205</sup>.

De lo afirmado en el párrafo anterior, surge con claridad que, por un lado, los propios agentes sociales ponen en evidencia un interés creciente de acordar colectivamente medidas para promover la seguridad y salud en el trabajo y, por otro lado, el Estado actúa impulsando la negociación colectiva como una herramienta para promover la salud y el desarrollo humano.

Al momento de analizar otras instancias de negociación colectiva, debemos destacar que en Argentina no existen Acuerdos Interconfederales que establezcan, a nivel nacional, los criterios a tener en cuenta en la discusión de los convenios colectivos sectoriales o por empresa. Por lo que rige en plenitud el principio de libertad de contenidos al momento de ejercer la autonomía colectiva, con la única limitación de cumplir con lo exigido por la legislación vigente cuando establece materias que deben contener los convenios<sup>206</sup>.

Por otra parte encontramos ámbitos donde se ejerce la autonomía colectiva. Por ejemplo, en los órganos consultivos existentes como el Consejo Nacional de Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo Vital y Móvil y en la Comisión Especial de Seguimiento de la Ley de Pequeña y Mediana Empresa.

En particular, en materia de seguridad y salud en el trabajo, más allá de las instancias de participación a nivel de la empresa como los comités de seguridad y salud en el trabajo, que analizaremos más adelante, es importante destacar el Comité Consultivo Permanente regulado por la LRT; las

---

<sup>205</sup> Arese, César, "Negociação coletiva e atores sindicais - Informe Nacional Sección Argentina-", p. 8, *XIX Encuentro del Grupo Bologna-Castilla La Mancha-OIT*, Florianópolis, Brasil, Noviembre de 2011.

<sup>206</sup> Entre estas materias podemos citar las siguientes: regulación de las relaciones laborales en las pequeñas empresas; procedimientos de crisis de empresas y balance social.

Comisiones Tripartitas para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo constituidas, en su origen, en la Provincia de Córdoba (que analizaremos en el Capítulo III, punto 2.3.4.3).

### 3.3. La negociación colectiva en España<sup>207</sup>

El derecho a negociar colectivamente está garantizado por la Constitución Española, ya que esta ley suprema lo incluye entre los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos, lo que pone de manifiesto la importancia que el pueblo español le asigna a esta fuente típica del derecho del trabajo. El artículo 37.1 de la CE textualmente expresa: "La ley garantizará el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios, así como la fuerza vinculante de los convenios".

En consecuencia, los representantes de los trabajadores, el empresario y/o sus representantes, tienen una obligación recíproca de negociar y ante la solicitud de cualquiera de estas partes, la otra debe concurrir a la mesa de negociación, además de que debe hacerlo de buena fe.

En el ejercicio de la autonomía colectiva, los agentes sociales autoregulan las condiciones de trabajo con el convenio colectivo de

---

<sup>207</sup> En cuanto al ritmo de la negociación, hasta marzo de 2013 se han registrado 138 convenios firmados en 2013, 75 de ellos con inicio de efectos económicos también en 2013. 63 de ellos son convenios de empresa y 12 son de ámbito superior. Del total de 138 convenios, 45 de ellos han sido firmados por nuevas unidades de negociación colectiva.

Durante el año 2012 se firmaron 1.211 convenios, datos todavía provisionales, ya que a lo largo de 2013 todavía se registrarán convenios firmados en 2012. De ellos, el 62% iniciaron sus efectos económicos en ese mismo año y el 29% en el año anterior. De esos 1.211 convenios, el 74% fueron de empresa y afectaron a casi el 8% de los trabajadores. 204 de los convenios firmados en 2012 correspondieron a nuevas unidades de negociación colectiva.

En el año 2011 se firmaron un total de 1.312 convenios, de los que el 76% fueron de empresa para casi el 10% del total de trabajadores de los convenios firmados ese año. 240 correspondieron a nuevas unidades de negociación colectiva. Ministerio de Empleo y Seguridad Social, *Estadística de Convenios Colectivos de Trabajo (CCT), Comentario de principales resultados, Convenios por año de efectos económicos, avance 2013*. [www.empleo.gob.es](http://www.empleo.gob.es).

cumplimiento obligatorio, para aquellos que estén comprendidos en su ámbito de actuación. Esta facultad de auto-regulación en defensa de los intereses de sus representados, tiene sustento en la propia Constitución, cuando en el Título Preliminar de la misma se afirma que: "Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que le son propios..." (art. 7).

El desarrollo de este derecho fundamental garantizado en la CE, lo encontramos en el Título III del Estatuto de los Trabajadores (arts. 82 a 92) y en sus normas de desarrollo<sup>208</sup>.

En el modelo español encontramos dos tipos de Convenios Colectivos:

1. *Convenio Colectivo Estatutario*: elaborado conforme el Estatuto de los Trabajadores, donde las partes están obligadas a negociar, tienen eficacia normativa y son ultraactivos (en las condiciones establecidas en la normativa vigente).
2. *Convenio Colectivo Extraestatutario*: elaborado sin cumplir lo regulado por el Estatuto de los Trabajadores, donde las partes no tienen obligación de negociar y cuya eficacia normativa estaría limitada para los representados por los signatarios, no son ultraactivos y tampoco pueden establecer condiciones inferiores a las del CCT sectorial.

Del propio Estatuto de los Trabajadores, surge con claridad que en los convenios colectivos los agentes sociales regularán las condiciones de trabajo, por lo que la prevención de riesgos laborales puede ser un tema de regulación a través de este instrumento, con las salvedades que reseñaremos más adelante.

Como ya hemos dicho anteriormente el convenio colectivo, como fuente normativa del derecho del trabajo, es un instrumento fundamental para su

---

<sup>208</sup> Entre estas normas de desarrollo podemos citar a: RD 1040/1981 sobre Registro y Depósito de los Convenios Colectivos, RD 2976/1983 sobre la Comisión Consultiva Nacional de Convenios Colectivos, RD 718/2005, sobre Extensión de los Convenios Colectivos.

evolución y adecuación a las necesidades de un sector productivo concreto, ya que sus negociadores son aquellos a los que se les aplicará, por ello es un verdadero "contrato-realidad".

Ahora bien, teniendo en cuenta que la LPRL y sus reglamentos son el derecho necesario mínimo e indispensable, en materia de seguridad y salud en el trabajo, por medio de la negociación colectiva los agentes sociales pueden acordar convenios colectivos estatutarios, para mejorar o desarrollar este derecho o, en casos excepcionales, regular de forma diferente lo establecido en dicha normativa.

En consecuencia, el convenio colectivo puede ser el instrumento idóneo para, entre otros temas:

1. Determinar los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios.
2. Determinar el número de trabajadores a designar cuando el empresario decide organizar la prevención a través de la modalidad de "designación de trabajadores".
3. Definir el contenido de la planificación de la actividad preventiva.
4. Determinar la formación en prevención de los trabajadores y sus representantes<sup>209</sup> (Disposición Adicional 7ª del Reglamento de los Servicios de Prevención).

---

<sup>209</sup> No olvidemos que la formación sobre los riesgos presentes en los puestos de trabajo, es uno de los criterios que, en materia de seguridad y salud, los representantes de los trabajadores y empleadores acordaron necesarios a tener en cuenta y desarrollar en los convenios colectivos (Capítulo VII del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007). A tal punto que se acordó expresamente como recomendable incluir en los convenios colectivos, "de forma orientativa el contenido de la formación específica según los riesgos de cada puesto de trabajo o función, agrupando así los criterios formativos y el número de horas de formación o, en su caso, de adiestramiento, de manera homogénea por riesgos y puestos de trabajo de cada sector, y con independencia de la formación acorde con los factores de riesgo de cada puesto de trabajo concreto en cada empresa individualmente considerada. En otro orden de cosas, en la negociación colectiva, de cualquier ámbito, pero preferentemente sectorial, se puede concretar el número de horas de formación de los Delegados de Prevención en función de la peligrosidad de la actividad".

5. Modificar el sistema de designación de los delegados de prevención, e incluso también para la creación de órganos específicos en la materia (art. 35.4 LRT).
6. Determinar las faltas y las sanciones por incumplimiento de los trabajadores de sus obligaciones en materia preventiva.
7. Establecer sistemas retributivos, que beneficien a los trabajadores que se destaquen por su participación y/o aportaciones en materia preventiva, el cumplimiento de objetivos, etc.
8. Asegurar la integración de la prevención<sup>210</sup> en el sistema general de gestión de la empresa, acordando funciones específicas de sus distintos departamentos.
9. Determinar la manera en que los Delegados de Prevención deben colaborar con la empresa en la mejora de la acción preventiva<sup>211</sup>.
10. Determinar los procedimientos de información y consulta con los trabajadores, en general y en especial los relativos a la elaboración de los planes de prevención y las evaluaciones de riesgo<sup>212</sup>, etc.

De esta manera, la negociación colectiva resulta de utilidad para: mejorar el mínimo indispensable de la LPRL (Art. 2.2. LPRL); cubrir las lagunas legales; y adaptar la legislación general a características de cada sector productivo<sup>213</sup>. No debemos olvidar que las limitaciones de contenido del

---

<sup>210</sup> De igual manera que lo señalado en la nota al pie anterior, en el Capítulo VII del Acuerdo Interconfederal para la Negociación Colectiva 2007, se acordó como criterio a tener en cuenta en los convenios colectivos, la integración de la prevención.

<sup>211</sup> También en el Capítulo VII del acuerdo citado en la nota al pie anterior, se conviene como criterio a tener en cuenta en los convenios colectivos, entre otras materias a la determinación de la forma de colaboración de los Delegados de Prevención.

<sup>212</sup> También en el Capítulo VII del acuerdo citado en la nota al pie anteriores, se conviene como criterio a tener en cuenta en los convenios colectivos, entre otras materias los mecanismos de información y consulta.

<sup>213</sup> A modo de ejemplo de lo acordado en algunos convenios colectivos en materia de seguridad y salud en el trabajo, podemos citar los siguientes: Régimen disciplinario (CCT de la Industria Química, CCT para Centros y Servicios de atención a personas con discapacidad, CCT para Aparcamientos y Garajes, CCT para Hostelería); Premios por prevención de accidentes de trabajo (CCT para Artes Gráficas); Formación en prevención de riesgos laborales (CCT para Empresas de Trabajo Temporal, CCT de los Servicios de Prevención Ajenos); Medidas preventivas en general (CCT de Estaciones de Servicios, CCT para

convenio colectivo solo se relacionan con que deben respetar las leyes, no pueden afectar la economía nacional, ni causar restricciones a los derechos y libertades de los trabajadores, reconocidos en la Constitución Española y en el Estatuto de los Trabajadores, ni tampoco pueden restringir el poder de organización y dirección del empresario.

Más allá del reconocimiento constitucional del derecho a la negociación colectiva, hay que recordar que la LRT, al determinar la normativa sobre prevención de riesgos laborales, en su artículo 1, indica que: "La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas normas, legales y convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito".

En consecuencia, según lo previsto en la LRT, constituye fuente del derecho de prevención de riesgos laborales, "las normas convencionales" o sea, lo que conocemos con el nombre de convenio colectivo estatutario, ya que estos instrumentos tienen eficacia normativa.

Por último, es importante destacar que según la regulación jurídica actual en materia de convenios colectivos, en España, no existe la necesaria intervención del Estado para la "aprobación" del convenio colectivo, por medio de un acto administrativo de "homologación" similar al Argentino (ya comentado anteriormente), ya que este control es función de los órganos jurisdiccionales, cuya intervención puede ser instada por la propia administración, al advertir una posible ilegalidad, y como un paso previo al registro del convenio colectivo

---

derivados del Cemento, etc.); Comité de seguridad y salud (CCT de los Servicios de Prevención Ajenos, CCT de la Industria Química), Órganos paritarios de seguridad y salud (CCT de la Construcción, CCT de los Servicios de Prevención Ajenos); Vigilancia de la Salud (CCT de los Servicios de Prevención Ajenos, CCT de la Construcción), etc.

o por vía incidental individual o colectiva (art. 90.5 Estatuto de los Trabajadores)<sup>214</sup>.

Entre las instancias colectivas de negociación, además de los comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo en el seno de la empresa y la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo<sup>215</sup>, que analizaremos más adelante, podemos citar al Acuerdo Interconfederal para la negociación colectiva del año 2007, por medio del cual las representaciones de los

---

<sup>214</sup> El Tribunal Supremo, Sala Cuarta, en una sentencia del 25 de enero de 2011, al entender en un pleito donde las partes legitimadas para celebrar un Convenio Colectivo de empresa, suscriben el CCT para el período 2008-2010, donde entre otras condiciones para los trabajadores, se acuerda para dos tipos de permisos puntuales menos días de licencia que los establecidos por el Estatuto de los Trabajadores, para la misma contingencia. La autoridad laboral antes de registrar el Convenio Colectivo (CCT) solicita a la Justicia que se expida sobre si estas cláusulas convencionales son válidas o no.

El Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León estima la demanda por aplicación del artículo 3.3 del Estatuto de los Trabajadores (ET), según el cual las normas pactadas "deberán respetar en todo caso los mínimos de derecho necesario", naturaleza que tiene el artículo 37.3 del Estatuto de los Trabajadores y considera que la regulación convencional no mejora la contenida en la norma estatutaria.

La empresa presenta recurso de casación en contra de la sentencia del TSJ Castilla y León que había declarado que la cláusula del CCT de la empresa (2008-2010) que establece que *"Los trabajadores, previo aviso de ser posible y con la adecuada justificación, podrán ausentarse del trabajo con derecho a remuneración por los motivos y el tiempo que se especifican a continuación: Enfermedad grave o muerte de parientes de 2.º de consanguinidad o afinidad: 1 día natural y si se trata de hermano, 2 días naturales"*, conculcan el artículo 37.3 b) del ET, ya que se establecen menos días de permiso. El recurso de la empresa se basa en que considera errónea la interpretación y aplicación de los artículos 3 y 37.3 ET, relacionados los artículos 37.1 de la Constitución y 82 y ss. del ET sobre el derecho a la negociación colectiva laboral y la fuerza vinculante de los Convenios Colectivos.

El Tribunal Supremo considera que la empresa tiene un error conceptual al afirmar que el art. 37.3 del ET no es una norma de derecho necesario absoluto sino de derecho necesario relativo, lo cual es cierto, ello significa que sus preceptos son disponibles por la contratación colectiva, lo cual es erróneo. Las normas de derecho necesario absoluto son las que no pueden ser ni mejoradas ni empeoradas ni alteradas en modo alguno ni por el CCT ni de forma individual (ejem. "la acción de despido caduca a los 20 días hábiles").

Por el contrario, las normas de derecho necesario relativo permiten su mejora, pero no su empeoramiento vía CCT o contrato individual de trabajo, por lo que se debe "respetar los mínimos de derecho necesario", lo que en absoluto conculca el derecho a la negociación colectiva. En consecuencia las normas de derecho necesario relativo son imperativas "hacia abajo" y dispositivas "hacia arriba". Por ello deben ser respetados todos los mínimos establecidos en la norma legal de derecho necesario relativo, depurando las cláusulas convencionales que no respeten íntegramente esos mínimos. Este proceso de depuración puede realizarse en el momento previo al registro del CCT o en un momento posterior, vía proceso colectivo de impugnación del Convenio o a través de demandas individuales. Por todo ello se desestima el recurso presentado por la empresa confirmándose la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, con costas al recurrente.

<sup>215</sup> Instancia institucional de participación colegiada y tripartita (con representación de los trabajadores y empresarios; la administración del Estado y las Comunidades Autónomas) en materia de seguridad y salud en el trabajo, con funciones de asesoramiento, consulta, promoción de proyectos, coordinación de actuaciones de la Administración.



trabajadores y los empleadores a nivel estatal acordaron una serie de directivas o criterios, a tener en cuenta en la negociación colectiva.

En las consideraciones generales del Acuerdo citado en el párrafo anterior, se establece expresamente (Capítulo I) que este instrumento "equilibrando los intereses en juego de los distintos actores que participan en la negociación colectiva, aborda un conjunto de cuestiones y criterios interrelacionados, que deben tener fiel reflejo en su traslación a los convenios colectivos". Entre estas cuestiones o criterios, se encuentra la seguridad y salud en el trabajo (Capítulo VII), incluso en estas consideraciones generales las Organizaciones firmantes manifiestan su compromiso para reducir la siniestralidad laboral en España, también en el marco de la negociación colectiva, fomentando la cultura preventiva y el cumplimiento de las normas y llamando a la colaboración de todos los sujetos implicados en su ámbito de responsabilidad.

#### **4. Emanadas de la autonomía individual**

##### *4.1. Por decisión del empresario*

Fundado en su poder de organización y dirección, el empresario puede disponer de reglamentos, instrucciones y directivas internas que resultan de obligado cumplimiento por parte de los trabajadores.

El contenido de estos instrumentos, puede abordar aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo, que serán exigibles en la medida que no afecten a la dignidad del trabajador y que no sean contrarios a derechos reconocidos en normas indisponibles o de orden público.

#### *4.2. Por decisión del trabajador y el empresario*

El acuerdo de voluntades en las relaciones laborales, se consolida con el contrato de trabajo que es fuente del derecho del trabajo y puede contener condiciones particulares en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Para que lo acordado en el contrato de trabajo sea fuente del derecho, en primer lugar no debe establecer una condición menos favorable para el trabajador, de aquellas que están establecidas en la normativa laboral y, en segundo lugar, tampoco una cláusula del contrato individual de trabajo puede contravenir lo regulado en la legislación indisponible.

### **5. Emanadas del ámbito profesional**

#### *5.1. Usos y costumbres*

Con el amplio desarrollo de la legislación laboral y la negociación colectiva, tanto en Argentina como en España, los "usos y costumbres" son considerados como fuentes del derecho del trabajo de uso limitado y subsidiario.

Si lo antes dicho se da en el marco del derecho del trabajo, en general, es evidente que en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, la utilidad de los usos y costumbres es todavía más reducida. Por ello, entendemos que no resulta necesario profundizar el análisis de esta fuente.

Solo es necesario resaltar que los usos y costumbres serán de aplicación a una situación concreta, cuando no exista norma jurídica o convencional que la regule o cuando una norma expresamente señale que resultan de aplicación.

A modo de concepto podríamos afirmar que "los usos y costumbres, son la repetición de actos o conductas socialmente aceptadas a lo largo del tiempo<sup>216</sup> que, para que sean considerados fuentes del derecho del trabajo, deben reunir las siguientes características:

- No deben ser contrarios a la moral, ni al orden público.
- Se aplican en la medida que sean más favorable para el trabajador.
- Resulta necesario que quien alegue su existencia, los pruebe.
- En España, según lo previsto por el art. 3.1.d) del Estatuto de los Trabajadores los usos y costumbres, para ser fuente del derecho del trabajo, deben ser "locales" y "profesionales". Por ello, la reiteración de conductas que crea la costumbre, hace que sea sentida como obligatoria por los integrantes de un grupo profesional en una localidad determinada.

## **6. Estrategias, regionales y nacionales, de seguridad y salud en el trabajo**

### *6.1. Introducción*

En materia de prevención de riesgos laborales, las "Estrategias" resultan de mucho valor, ya que son instrumentos que surgen, en la mayoría de los casos, del consenso de los agentes sociales y forman parte del núcleo básico de la política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo, a la vez que establecen compromisos y líneas de acción a ejecutar por los propios interlocutores sociales.

En consecuencia, las Estrategias son herramientas para la planificación y actuación de las políticas preventivas que se consideran esenciales para

---

<sup>216</sup> Grisolfía, Julio Armando, *Derecho del Trabajo y la Seguridad Social*, p. 79, Depalma, Buenos Aires, 2000.

implantar en una región y en un plazo determinado, al mismo tiempo que pretenden sensibilizar a los integrantes de la Sociedad, donde se aplican, promoviendo su participación y compromiso en esta materia, a la vez que contribuyen a la promoción de la cultura preventiva.

Entre las distintas Estrategias existentes, podemos citar la Estrategia Global en materia de Seguridad y Salud, de junio de 2003 de la Organización Internacional del Trabajo; la II Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012; la Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo 2010-2013; la Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015 y la Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012.

Por su importancia, en relación con esta Tesis Doctoral, analizaremos las cuatro últimas señaladas en el párrafo anterior.

## *6.2. Estrategas regionales*

### *6.2.1. II Estrategia Europea sobre Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 (EESS)*

En entre los objetivos trazados en esta II Estrategia, destacan los siguientes: conseguir una reducción continua, duradera y homogénea de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, a la vez que una mejora continua y progresiva de las condiciones y medio ambiente de trabajo y disminuir en un 25% la tasa de incidencia en el espacio europeo.

Para conseguir estos objetivos se considera prioritario:

- Lograr la aplicación de la legislación.
- Impulsar el desarrollo de Estrategias nacionales.

- Promover cambios en los comportamientos.
- Establecer incentivos económicos para el cambio.
- Afrontar nuevos riesgos.
- Asegurar la prevención en relación con el género.
- Evaluar los progresos obtenidos.

Los programas que componen la EESS, son los siguientes:

- Favorecer el cumplimiento de la normativa en las Pequeñas y medianas empresas.
- Disminuir la externalización de la prevención.
- Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de empresarios y trabajadores.
- Desarrollar y consolidar la cultura de prevención en la sociedad.
- Profundizar el conocimiento de las causas de accidentalidad, promoviendo los observatorios estatales de las condiciones de trabajo.
- Potenciar la formación.
- Reforzar las Instituciones dedicadas a la prevención de riesgos laborales.
- Mejorar la coordinación institucional.

#### *6.2.2. Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo 2010 - 2013 (EISS)<sup>217</sup>*

Una de las características de la EISS, es que promueve que las políticas nacionales en materia de salud y seguridad en el trabajo se incorporen en la política pública de la materia, al mismo tiempo que determina objetivos específicos estableciendo diferentes niveles de intervención, según el grado de

---

<sup>217</sup> Instrumento refrendado por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, Diciembre de 2009.

desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo en cada país, que deben plasmarse en las Estrategias Nacionales.

La EISS parte de un diagnóstico donde se identifica el estado de situación de los países de la región, con respecto al mercado laboral, la siniestralidad y la protección social. Las conclusiones de este estudio pusieron de manifiesto importantes asimetrías entre los distintos Estados, por ello esta Estrategia se compone de diferentes niveles donde cada país se incorpora teniendo en cuenta su situación particular.

En su contenido la EISS, cuenta con cinco objetivos generales donde se establecen los principios programáticos, es decir, los grandes temas que se consideran "marco" de toda política pública en la materia.

Estos cinco objetivos generales que procuran mejorar las condiciones de trabajo en la región, son los siguientes:

1. *Lucha contra el dumping social.* La finalidad es reducir la informalidad, ya que "informalidad y siniestralidad" son dos conceptos íntimamente relacionados.
2. *Avanzar en el protagonismo de los agentes sociales en la Seguridad y Salud en el Trabajo.* Las organizaciones empresariales y los sindicatos deben ser los pilares en los que fundamentar las políticas en esta materia. Es fundamental conseguir la participación de los agentes sociales en los programas preventivos de las administraciones y en la elaboración de la normativa de seguridad y salud en el trabajo. Entre los retos más importantes destacan, el fomento del "tripartismo" en el diseño de los programas preventivos y la negociación colectiva en aspectos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.
3. *Generar mejoras efectivas en la cultura de la prevención.* Para ello se considera fundamental la "transversalidad" de la seguridad y salud en el trabajo en todas las políticas públicas. Entre los

retos más importantes destacan, el fomento de campañas de sensibilización en materia de seguridad y salud en el trabajo en general, así como otras dirigidas a sectores de actividad (construcción, agricultura, etc.) o colectivos especialmente sensibles (mujer, indígenas, etc.).

4. *Mejorar los sistemas de información y registro de los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales.* Se considera de fundamental importancia mejorar estos registros, para disponer de mejor información de forma de orientar las políticas públicas a la casuística de la siniestralidad en cada país. Entre los retos más importantes destacan, elaborar documentos de comunicación y registro de accidentes y enfermedades sencillos y accesibles; completar la información de los registros públicos con otros "no oficiales" (entradas a hospitales, defunciones, etc.) lo que permitiría ampliar la información y registrar algunos siniestros del trabajador informal.
5. *Incrementar la cooperación y la colaboración regional en materia de seguridad y salud en el trabajo.* Para el desarrollo de los objetivos de la EISS, se considera de fundamental importancia la colaboración entre todos los agentes sociales de la región y también con las Organizaciones Internacionales, que cooperen en esta materia.

Por otra parte, la EISS tiene ocho objetivos específicos, en niveles que se adaptan a la situación de cada país (según cuenten o no, con estructuras preventivas desarrolladas) y que son los siguientes:

1. *Conocer la situación de la Seguridad y Salud de los trabajadores en cada país.* Para ello se considera fundamental elaborar un diagnóstico sobre las condiciones de trabajo y la siniestralidad en cada país.

2. *Reforzar el marco normativo de Seguridad y Salud en el trabajo.* Todos los países deben tener un marco normativo donde se promueva la integración de la prevención en el sistema de gestión general de la empresa, la participación de los trabajadores y la existencia de mecanismos de control y vigilancia del cumplimiento de la normativa.
3. *Reforzar los Órganos Técnicos de Seguridad y Salud en el trabajo.* Con la finalidad de homogeneizar los criterios técnicos y para cubrir necesidades de asesoramiento científico a las empresas y a la administración. Dentro de las funciones encomendadas a estos Organismos, es importante resaltar la de poner a disposición de las empresas una herramienta que facilite la gestión de la prevención en las mismas y el proceso de evaluación de riesgos laborales.
4. *Reforzar las instituciones nacionales de Inspección y Control de las obligaciones preventivas.* Se considera necesario dotar a estas instituciones de los recursos necesarios y elaborar planes de actuación anuales, verificando su cumplimiento. Entre los retos más importantes, en los países con estructura preventiva desarrollada, se establecen los siguientes: alcanzar el ratio de 1 inspector por cada 25.000 trabajadores y elaborar programas de información dirigido a las empresas (especialmente a la pequeña y mediana empresa) sobre sus obligaciones y responsabilidades preventivas.
5. *Avanzar en el conocimiento de las causas de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales.* Se considera conveniente elaborar una lista de enfermedades profesionales asumible en todos los países de la región. Entre los retos más importantes, en los países con estructura preventiva desarrollada, se establecen los siguientes: difundir una nota técnica de valoración económica de los accidentes de trabajo y elaborar guías de buenas prácticas preventivas.



6. *Promover programas de apoyo a las empresas para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas.* Estos programas deben ir dirigidos, especialmente, a pequeñas y medianas empresas, trabajadores por cuenta propia y aquellos que presten servicios en empresas contratistas. Entre los retos más importantes, en los países con estructura preventiva desarrollada, se establecen los siguientes: diseñar programas de ayudas para la financiación parcial de la contratación de personal técnico y sanitario en las empresas; potenciarse las ayudas públicas para sustituir equipos de trabajo obsoletos y la promoción de programas de asesoramiento técnico a las pequeñas empresas y trabajadores autónomos.
7. *Mejorar la capacitación de los agentes implicados en Seguridad y Salud en el trabajo.* Se considera prioritario, establecer programas específicos de formación dirigidos a todos quienes están involucrados en esta materia, para avanzar en la mejora de la cultura preventiva. En particular, la formación en prevención de los trabajadores en su puesto de trabajo se considera un factor decisivo. Entre los retos más importantes, en los países con estructura preventiva desarrollada, se establecen los siguientes: la formación básica en seguridad y salud en el trabajo en los puestos de trabajo deber constituir una exigencia legal; antes de que finalice 2013 capacitar en materia de seguridad y salud en el trabajo al 25% de los representantes de los trabajadores y empresarios e introducir canales de información que faciliten el conocimiento por parte de los empresarios de la normativa preventiva.
8. *Promover políticas públicas de Responsabilidad Social.* Los países establecerán medidas de apoyo al desarrollo de la prevención en el ámbito de la responsabilidad social, diferenciando entre los grupos multinacionales, las grandes

empresas, las pequeñas y medianas empresas y las microempresas.

Esta Estrategia fue refrendada por la representación sindical Argentina<sup>218</sup>, con fecha 27 de abril de 2010, por medio del “Acuerdo para la implementación en la República Argentina de la Estrategia Iberoamericana de la Salud y Seguridad en el Trabajo”.

### *6.3. Estrategas nacionales*

#### *6.3.1. Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015 (EASS)*

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo en el marco de la Estrategia Iberoamericana de Salud y Seguridad en el Trabajo 2010 -2013 y los objetivos de los acuerdos pre-existentes en materia de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo<sup>219</sup>, redactan el proyecto de Estrategia Argentino y lo someten a consideración de los agentes sociales quienes, el 27 de abril de 2011, acuerdan<sup>220</sup> desarrollar las acciones conjuntas para la implementación de la “Estrategia Argentina de Salud y Seguridad en el Trabajo 2011-2015” y de su “Plan de Acción”.

La EASS se estructura de la siguiente manera:

---

<sup>218</sup> Confederación General del Trabajo (CGT) y Central de los Trabajadores Argentinos (CTA).

<sup>219</sup> “Programa de Trabajo Decente por país Argentina 2008-2012” y “Trabajo Decente en las Américas: una Agenda Hemisférica, 2006-2015”.

<sup>220</sup> Suscriben este acuerdo, en representación del Estado: el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y la Superintendencia de Riesgos del Trabajo; en representación de los trabajadores: la Confederación General del Trabajo y la Central de los Trabajadores de la Argentina y en representación de los empresarios: la Confederación General Económica de la República Argentina, la Confederación Argentina de la Mediana Empresa y la Unión Industrial Argentina.

- *Primera parte: Ejes fundamentales de la “Política Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo.* En este apartado, se establece su objetivo (promover la mejora de las condiciones de trabajo con el fin de proteger la vida, preservar y mantener la integridad sicofísica de los trabajadores), los mecanismos para su implantación (mediante el dictado de normas reglamentarias y con acciones de formación e inspección) y la metodología para su puesta en práctica y revisión (que se realizará en consulta con las entidades representativas de trabajadores y empleadores y restantes organismos estatales competentes).
- *Segunda parte: Metas estratégicas.* Como metas cuantitativas para el período 2011-2015 se propone: incrementar en un 20% la cobertura de la protección social y reducir en un 25% el índice de incidencia de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.
- *Tercera parte: Plan de acción.* Con seis objetivos generales (1. Incrementar la cobertura de protección de la salud y seguridad; 2. Adecuar el sistema de riesgos del trabajo a los fallos de los Tribunales; 3. Avanzar en el protagonismo de los agentes sociales; 4. Avanzar en la mejora de la cultura preventiva; 5. Mejorar el sistema de registro de los infortunios laborales; 6. Incrementar la cooperación regional) y líneas de acción concretas para cada uno de ellos. De igual manera se establecen ocho objetivos específicos (1. Conocer la situación de la Seguridad y Salud; 2. Reforzar el marco normativo de Salud y Seguridad en el Trabajo; 3. Reforzar la participación de los agentes sociales en los órganos consultivos y técnicos; 4. Reforzar las instituciones de inspección y control de las obligaciones preventivas; 5. Avanzar en el estudio de la multicausalidad de los accidentes de trabajo y en el conocimiento de las enfermedades profesionales; 6. Promover programas de apoyo a empresas para facilitar el cumplimiento de obligaciones preventivas; 7. Mejorar la capacitación de los agentes implicados en salud y seguridad en el trabajo; 8. Promover políticas públicas de responsabilidad social). Por su importancia y vinculación con

el tema de esta Tesis Doctoral, detallaremos a continuación algunas de estas acciones.

A modo de síntesis, podemos destacar entre las medidas propuestas en el Plan de Acción, las siguientes:

1. Incorporación al sistema de riesgos del trabajo de los trabajadores autónomos, del servicio doméstico y de empresas “autogestionadas”.
2. Revisar el contenido de las normas y adecuarlo a los fallos dictados por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, para reducir la litigiosidad.
3. Fomentar el tripartismo en diseño de programas preventivos.
4. Fortalecer las instancias de “mesas sectoriales” para empresas de alta siniestralidad.
5. Favorecer y potenciar los aspectos relacionados con la salud y la seguridad en el trabajo, en la negociación colectiva.
6. Fomentar la cultura preventiva, a través de campañas de sensibilización.
7. Favorecer la difusión y conocimiento de los convenios de la Organización Internacional del Trabajo, vinculados con la materia.
8. Promover la realización de campañas específicas de prevención en algunos sectores de actividad.
9. Elaborar documentos y procedimientos que hagan sencillos y accesibles los sistemas de registros de la siniestralidad laboral.
10. Mediante registros “no oficiales”, obtener información complementaria de posibles siniestros laborales.
11. Revisar el listado oficial de enfermedades profesionales.
12. Adaptar las regulaciones de seguridad y salud en el trabajo, a la problemática de las pequeñas y medianas empresas.
13. Contemplar sistemas de compensación de inversiones en materia de higiene y seguridad, especialmente para pequeñas y medianas empresas, con cargas impositivas.

14. Fomentar la incorporación de los comités mixto de salud y seguridad en el trabajo y del representante de los trabajadores, a través de la negociación colectiva.
15. Disponer de normas específicas relativas a: agentes físicos, químicos, biológicos y factores psicosociales susceptibles de causar enfermedades profesionales.
16. Proponer la regulación de la subcontratación y sus responsabilidades.
17. Analizar los criterios de aplicación de la ley penal, en caso de accidentes mortales.
18. Establecer un sistema de incentivos para pequeñas y medianas empresas, que estimulen las acciones preventivas en el interior de sus empresas.
19. Promover ámbitos de consenso tripartito o cuatripartito, para la difusión de los riesgos laborales.
20. Recopilar las mejores prácticas empresariales en materia de salud y seguridad en el trabajo y ponerlas a disposición de todos los agentes implicados en la prevención.
21. Dotar a las instituciones de estructuras de supervisión y control, para verificar el cumplimiento de las condiciones de trabajo, evitando la superposición de competencias.
22. Alcanzar el ratio de un inspector de trabajo por cada 25.000 trabajadores formales o informales.
23. Diseñar programas de ayudas para la financiación parcial de la contratación de personal técnico y sanitario, en las empresas, para facilitar el cumplimiento de las obligaciones preventivas.
24. Dotar de ayudas públicas para la sustitución de equipos obsoletos.
25. Capacitar al 25% de los representantes de los trabajadores de las empresas.
26. Capacitar al 25% de los empresarios, priorizando a los provenientes de las pequeñas y medianas empresas.

27. Introducir canales de información, que posibilitan al empresario el conocimiento de la normativa aplicable a su actividad laboral y disponer de medios que garanticen la asesoría técnica.
28. Promover la cultura de la prevención y estimular la inserción de políticas al efecto, incluso en el marco de Programas voluntarios de Responsabilidad Social Empresaria.

### 6.3.2. *Estrategia Española de Salud y Seguridad en el Trabajo 2007-2012 (EESPASS)*

Esta Estrategia además de compartir las características indicadas más arriba, en particular la EESPASS, tenía como objetivos fundamentales reducir la siniestralidad laboral y conseguir la mejora continua de los niveles de seguridad y salud en el trabajo.

La situación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo al momento de elaborarse la EESPASS, daba cuenta de resultados poco alentadores ya que: la siniestralidad se mantenía en índices elevados, la gran cantidad de normas existentes en la materia dificultaban su conocimiento y cumplimiento, especialmente en el sector de las pequeñas y medianas empresas; se priorizaba el cumplimiento formal de la normativa y no la efectiva integración de la prevención en las empresas.

Por todo ello, entre los objetivos más importantes que se establecieron en la EESPASS, se destacan los siguientes:

1. Lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas (PYME) con, entre otras, las siguientes acciones:

- Simplificando la documentación exigible a las PYME y promoviendo la asistencia pública para su elaboración.
  - Estableciendo sistemas de "bonus" para empresas que cumplen con sus obligaciones en materia preventiva y tienen los menores índices de siniestralidad.
  - Implantando programas de control y vigilancia de empresas con altos índices de siniestralidad.
  - Promoviendo la sustitución de equipos de trabajo obsoletos.
  - Implantando programas para garantizar la efectividad de la prevención de riesgos en los trabajadores autónomos.
  - Estableciendo bonificaciones a las empresas, que contraten a trabajadores con dedicación efectiva en materia preventiva.
2. Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los trabajadores y empresarios en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo con, entre otras las siguientes acciones:
- Creando órganos específicos, en el ámbito de la negociación colectiva sectorial, para desarrollar programas de divulgación e información sobre los riesgos del sector (para empresas de entre seis y cincuenta trabajadores, sin representación sindical).
3. Mejorar la eficacia y calidad del sistema de prevención, sobre todo de las entidades especializadas con, entre otras las siguientes acciones:

- Promoviendo la constitución de servicios de prevención propios en aquellas empresas que no se encuentran legalmente obligadas a hacerlo.
  - Determinando criterios de calidad y eficiencia exigibles a los servicios de prevención ajenos.
  - Reforzando la vigilancia de la salud de los trabajadores.
4. Impulsar políticas públicas de lucha contra la siniestralidad, para desarrollar y consolidar la cultura de la prevención de riesgos laborales con, entre otras las siguientes acciones:
- Impulsando la formación en prevención de riesgos laborales en todas las etapas del sistema educativo.
  - Realizando campañas, permanentes y constantes, de sensibilización y concienciación social en materia de seguridad y salud en el trabajo.
  - Perfeccionando los sistemas de información e investigación en materia de seguridad y salud en el trabajo.
  - Reforzando las instituciones públicas dedicadas a la prevención de riesgos laborales e incrementar los efectivos de la inspección de trabajo.
  - Intensificando la colaboración y coordinación entre todas las instituciones públicas vinculadas con la siniestralidad laboral (fiscalía, inspección de trabajo, servicio público de salud, autoridades laborales de las comunidades autónomas), con la finalidad de que todas las actuaciones en esta materia se ejecuten con eficacia y rapidez.



## 7. Las fuentes de regulación y el trabajo “no registrado”

No podemos terminar el tratamiento de las fuentes de regulación de las condiciones de trabajo, sin destacar que de nada sirve contar con un cuerpo normativo adecuado si el mismo resulta de aplicación solo a parte de la población asalariada de un país.

Cuando hablamos de “trabajo no registrado”, siguiendo el concepto dado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), podemos afirmar que se trata de “aquél que sin ser ilícito en sí mismo no está declarado a una o varias autoridades que deberían tener conocimiento de él y, por este hecho, se sustrae a la reglamentación o a los impuestos o lleva a una reducción de las prestaciones de la seguridad social”<sup>221</sup>.

En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en un estudio<sup>222</sup> donde realiza una serie de sugerencias para una cultura general de seguridad en el trabajo, al analizar los factores psicológicos y los problemas emergentes que influyen en la siniestralidad laboral, señala entre ellos al trabajo informal, destacando lo siguiente:

“Los trabajadores en el sector informal tanto urbano como rural se enfrentan a problemas graves de salud y seguridad. Este sector abarca una amplia gama de trabajos precarios, principalmente en los países en desarrollo, en los que el trabajador no tiene ninguna relación formal con el empleador. Algunas de las tareas son peligrosas en sí mismas, por ejemplo, la recolección manual y el reciclaje de basura. En general, los trabajadores del sector informal suelen trabajar en un medio con malas condiciones y muy pocas comodidades. Dado que los servicios de salud en el trabajo son prácticamente inexistentes, las estadísticas confiables sobre seguridad son difíciles de encontrar. Sin

---

<sup>221</sup> Este concepto fue citado en la ponencia “Actividad, empleo y desempleo -Conceptos y definiciones-“, coordinada por el Dr. Julio César Neffa, con la participación del Lic. Demian Tupac Panigo, y del Lic. Pablo Ernesto Pérez (PIETTE del CONICET, UBA y UNLP).

<sup>222</sup> *La seguridad en cifras*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

embargo, puede afirmarse que las tasas de lesiones y enfermedad son por lo menos iguales o mayores a las del sector formal.

El sector informal ha crecido con una rapidez inesperada. De acuerdo con un informe reciente de la OIT, este sector representa actualmente alrededor de la mitad de los trabajadores del mundo. En algunos países como Bangladesh, Malí, Nepal y Pakistán, el sector informal representa el 70 por ciento del empleo total. Durante la última década, se estima que en este sector se ha creado el 90 por ciento de los nuevos trabajos en África. La OIT afirma que la falta de protección legal y social así como la falta de representación y derechos en el trabajo que caracteriza al empleo informal predomina en varios países, y es inherente al actual fenómeno de globalización. En el informe se subraya que a menos que se aborde las causas básicas de la informalización del empleo, no podrá avanzarse de manera sustentable hacia el trabajo decente, reconocido y protegido”.

Más allá de las últimas cifras transcritas anteriormente, queda claro observar que este fenómeno se viene arrastrando desde hace décadas, en muchos países del mundo. Por ejemplo, en Argentina al revisar datos publicados hace diez años, nos encontramos con que según estimaciones de la Coordinación de Estudios e Investigaciones Sociolaborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en base al Censo 1991 y 2002 y la Encuesta Permanente de Hogares (mayo de 2002), en el país hay un total de 3.347.522 trabajadores asalariados sin descuentos a la seguridad social, lo que significa que el porcentaje de asalariados sin descuentos a la Seguridad Social, asciende al 41,3 % del total de los asalariados. En el mismo sentido, en una publicación efectuada en “Info.arizmendi” N° 554, de 8 de enero de 2003, se asegura que el “trabajo en negro supera el 40% del total de los asalariados. Sobre 8,7 millones de asalariados, 3,5 millones no están registrados por sus empleadores”.

De todas maneras estas y todas las cifras existentes, sobre esta problemática son aproximadas y “relativas” ya que resulta complicado reunir

datos que reflejen fielmente la realidad de la economía informal, debido a que se trata de información oculta o sumergida. No obstante ello, las cifras oficiales ya son alarmantes y es muy probable que sean menores a las realmente existentes.

El problema no es menor, ya que conforme lo afirmado por el Dr. Luis Beccaria, en el XIV Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, realizado en Mar del Plata, Argentina, del 15 al 17 de agosto de 2002, de “cada cien trabajadores ocupados sólo cuarenta y tres están registrados, según datos correspondientes al año 2001”, en el mismo sentido, en dicho Congreso, el Dr. Ernesto Kritz, afirmó que “en los últimos 20 años, en Argentina, el trabajo no registrado fue creciendo a razón de un punto por año”.

Estas cifras por sí solas dan cuenta de la gravedad del problema y en definitiva ponen en evidencia, que el colectivo cubierto formalmente por el sistema de riesgos del trabajo sólo es una parte del universo de asalariados, que prestan servicios en la actividad productiva y que lógicamente merecen la protección en esta materia.

En consecuencia, tenemos una gran cantidad de trabajadores que no se computan dentro de las estadísticas, como cubiertos por el sistema y sus accidentes tampoco aparecen en los índices de siniestralidad pertinentes y, lo que es más grave aún, no gozan de las prestaciones médicas asistenciales de los sistemas de cobertura de las contingencias profesionales.

Por esta razón, las políticas dirigidas a la regularización de este sector de la economía forman parte integrante del cúmulo de acciones, que el Estado debe promover para mejorar las condiciones de trabajo y con ello la seguridad y salud laboral.

En general, los programas tendientes a la regularización del empleo no registrado contienen, por un lado, líneas que incentivan al empresario a normalizar la contratación laboral informal y, por el otro, agravamiento del

régimen de sanciones. Además de estos dos principales ejes, consideramos de importancia promover instancias “tripartitas”<sup>223</sup> con participación de las entidades representativas de trabajadores, empresarios y el Estado con la finalidad de luchar, en conjunto, en esta materia.

Como un ejemplo de estos programas podemos citar el gestionado en España con la sanción del Real Decreto Ley 5/2011, de 29 de abril. Para analizar los primeros resultados de la implantación de este plan, transcribimos la publicación sobre “Efectos y perspectivas de futuro del Plan de Afloramiento y Control del Empleo Sumergido”<sup>224</sup>, en donde se afirma que: “El Plan se ha articulado en dos fases, una primera de corta duración, dotada de estímulos moderados para dar una oportunidad al afloramiento voluntario y una segunda fase, que constituye el grueso del Plan propiamente dicho, y con la que entra en vigor toda la batería de medidas que componen el Plan y que suponen un endurecimiento considerable de las sanciones; el establecimiento de nuevas responsabilidades empresariales y el refuerzo de la actividad inspectora.

La primera fase ha consistido en un corto período de aproximadamente tres meses destinado a la regularización voluntaria del trabajo no declarado, durante la cual no estaban en vigor las medidas del Plan.

Se han establecido algunos estímulos moderados, unidos a la posibilidad de no verse incurso en las fuertes medidas sancionadoras que entran en vigor a continuación:

- Inaplicación de las sanciones administrativas correspondientes por esa ocupación irregular de trabajadores.
- Posibilidad de aplazar el ingreso de las cotizaciones a la Seguridad Social correspondientes al empleo aflorado.

---

<sup>223</sup> En la experiencia comparada hay ejemplos concretos, como en la Provincia de Córdoba, República Argentina, donde se constituyeron Comisiones Tripartitas para la lucha contra el trabajo en “negro” (no registrado), donde el propio sector empresarial “formal”, fundamentalmente con el objetivo de “combatir” la competencia desleal, participaba activamente, incluso, facilitando información sobre los establecimientos que contaban con asalariados no registrados.

<sup>224</sup> Lexdiario.es, 7/11/2011.

- Posibilidad de optar por cualquiera de las modalidades contractuales vigentes (contratos temporales, con una duración mínima de seis meses).
- Posibilidad de beneficiarse, en su caso, de las bonificaciones y reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social vigentes en ese momento según la modalidad contractual.

En la primera fase se ha producido un incremento de las altas ordinarias y de las altas fuera de plazo, que podrían haberse visto impulsadas por el periodo voluntario:

- Durante el período de regularización voluntaria (mayo a julio de 2011) se han producido un total de 5.062.336 altas de ocupados en la Seguridad Social, que supone 118.102 altas más que en los mismos tres meses del año anterior, un 2,4%.
- Destacan los incrementos constatados en los dos primeros meses de funcionamiento del Plan: 71.300 y 64.601 altas más respectivamente que los meses homogéneos de 2010, lo que supone aumentos del 4,6% y del 3,9%.
- A su vez, durante los meses de junio y julio, que se corresponden con el momento álgido del período voluntario, las altas fuera de plazo se elevaron a 32.527, que supone un incremento del 10% respecto del mismo período del año anterior...

La segunda fase, que constituye el grueso del plan, propiamente dicho, se sustenta en la puesta en marcha de un amplio conjunto de medidas para combatir la ocupación irregular a partir del 1 de agosto de 2011, en que concluía el periodo voluntario de regularización, y con ella se refuerzan los mecanismos dirigidos a combatir el empleo sumergido. Agotado el régimen de regularización, desaparecen todas las ventajas que llevaba aparejadas y

además entran en vigor los cambios normativos que endurecen las sanciones y aumentan las garantías frente al empleo sumergido.

- Incremento considerable de las medidas sancionadoras y exclusión del acceso a ayudas públicas. Se prevé la exclusión de los empresarios infractores del acceso a ayudas, bonificaciones otros beneficios derivados de los programas de empleo.
- Prohibición de contratación con el sector público. Se prohíbe a los empresarios infractores la contratación con el sector público.
- Establecimiento de nuevas responsabilidades empresariales. Se amplía el régimen de responsabilidad empresarial en los supuestos de subcontratación.
- Se prevé la publicidad de las sanciones y de los sancionados.
- Reforzamiento de la actividad de la Inspección.”

## **8. Buenas prácticas**

Del análisis de las fuentes de regulación de la seguridad y salud en el trabajo, tanto en Argentina, como en España, se deduce que no es menor el número de normas que regulan este segmento, lo que pone en evidencia la preocupación de ambos Estados al reconocer este derecho como "fundamental" para los ciudadanos y al generar una abundante legislación para garantizar su respeto.

Ahora bien, la importancia del derecho de prevención de riesgos laborales no solo queda de manifiesto desde el punto de vista cuantitativo por la cantidad de normas, sino también desde el punto de vista cualitativo, ya que en las leyes supremas, en las declaraciones internacionales sobre derechos humanos, en los acuerdos regionales, en las estrategias vinculadas con el desarrollo socio económico, encontramos importantes declaraciones de alto contenido político donde se destaca el valor de la salud en el trabajo, como un

elemento básico para garantizar un "desarrollo económico con contenido social", asegurando el respeto a la dignidad de los trabajadores.

En consecuencia, nos encontramos con un importante entramado legislativo (normas que establecen principios orientadores de las políticas de los gobiernos, muchas con contenido programático, pero también gran variedad de leyes, reglamentos, acuerdos colectivos que regulan las conductas de los integrantes de las relaciones laborales) y al mismo tiempo con infortunios laborales, que en su mayoría se producen por el incumplimiento de estas mismas normas. Ello confirma una vez más, que las normas no aseguran por sí solas la correcta y efectiva regulación de las conductas, por más que incluso contemos con eficaces sistemas de control y sancionadores, no podemos garantizar el cumplimiento de los objetivos que justificaron la redacción de todo este cuerpo normativo, ya que lo verdaderamente importante es que la sociedad considere a la salud en el trabajo como un "valor" que integra su propio acervo cultural.

Por todo ello, de entre las buenas prácticas para conseguir dichos objetivos, destacamos las siguientes:

1. Resulta imprescindible simplificar la normativa de seguridad y salud en el trabajo y facilitar su acceso y conocimiento, evitando la excesiva dispersión de normas. Por ello, resulta necesario asegurar la publicación de "textos ordenados" con la normativa actualizada sobre cada materia y sistemas o bases de datos, que permitan conocer fácilmente todos los derechos y obligaciones del trabajador y empresario en cada sector de actividad, así como también sus responsabilidades ante los incumplimientos y las buenas prácticas.
2. Crear herramientas que permitan identificar y acceder rápidamente a las disposiciones normativas aplicables a cualquier situación, que pueda plantearse en el ámbito preventivo, con directrices mediante las que se ordene y sintetice la información

necesaria para desarrollar la prevención en la empresa con la razonable certidumbre de que se sigue la senda normativa adecuada.

3. Al momento de redactar los textos normativos, es necesario que la terminología que se utilice sea concreta y específica, de forma que deje el menor margen a una interpretación subjetiva y evite que solo se aplique la norma desde un punto de vista formal, imposibilitando la efectiva integración de la prevención en la empresa.
4. Es imprescindible incorporar en los textos constitucionales, de manera expresa, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo y aquellas otras garantías reconocidas en las Declaraciones Internacionales sobre Derechos Humanos, vinculadas con esta materia. Es importante que estos derechos y garantías, además de contar con "rango constitucional sean ejecutivos y no meramente programáticos (es decir que requieran normas de desarrollo), de forma que se pueda interponer acción expedita y rápida de amparo contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, estos derechos y garantías constitucionales.
5. Dentro de las constituciones, al regularse los principios que orientan las políticas sociales y económicas del país, debería incorporarse expresamente el mandato a los poderes públicos, para que velen por la seguridad y salud en el trabajo, adopten medidas para conseguir el mejoramiento de medio y ambiente de trabajo, incentiven económicamente la inversión en prevención y garanticen el control del cumplimiento de esta normativa y la aplicación del régimen de sanciones.
6. En las normas jurídicas de mayor jerarquía, hay que regular con total claridad las atribuciones de los distintos gobiernos en materia de seguridad y salud en el trabajo, determinando sus



competencias e instancias de coordinación y la homogeneización de criterios.

7. El "deber de seguridad" y, consecuencia de ello, el de previsión a cargo del empresario, debe estar regulado expresamente en la normativa indisponible o de orden público, de forma que el empleador se encuentre obligado a adoptar aquellas medidas que permitan que las tareas se ejecuten en un contexto de seguridad, evitando la realización de actos que afecten la integridad psicofísica del trabajador. En definitiva, es necesario establecer que resulta obligación del empresario adoptar las medidas, legalmente previstas, para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo.
8. Para que el deber de seguridad se haga efectivo, es importante establecer, en la norma, la obligación de que se asignen las funciones y responsabilidades en el sistema de gestión de la prevención de riesgos laborales, de cada uno de los integrantes de la estructura jerárquica de la empresa, ya que la prevención debe estar presente en todas las decisiones y/o actividades vinculadas con la empresa.
9. La normativa que regule los derechos y las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales, debe establecer expresamente que la higiene y seguridad en el trabajo comprenderá todas las medidas técnicas y sanitarias o de cualquier otro índole que tenga por objeto estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral.
10. El régimen jurídico que regule los riesgos del trabajo, debe establecer la posibilidad de que el trabajador pueda reclamar los daños y perjuicios que se le ocasionen como consecuencia del incumplimiento contractual del deber de seguridad del empresario, además de percibir las prestaciones económicas y en

especie derivadas del siniestro laboral establecidas en el régimen legal de cobertura de estas contingencias sociales.

11. La norma debe regular el "derecho a la resistencia" del propio trabajador, en caso de riesgo grave e inminente.
12. La legislación debe establecer y el Estado debe difundir sistemas de "premios" (que sean concretos, suficientes y operativos, de forma que el empresario se vea motivado a invertir en prevención) y "castigos" (producto de los incumplimientos en materia de prevención, con responsabilidades civiles, administrativas, penales y sociales, la mayoría compatibles entre sí y muchas de ellas, "no asegurables").
13. Entre los sistemas de "premios", establecidos por la legislación, es necesario regular mecanismos que permitan objetivar las conductas exigibles al empresario de modo que, al establecerse el coste de la cobertura por la reparación de las contingencias profesionales, se introduzcan variables que contemplen los desvíos de siniestralidad y los incumplimientos graves de la normativa (con la implantación de registros de siniestralidad y de sanciones aplicadas, por empresa), de manera tal que en forma independiente de la voluntad de la gestora del sistema, en todos los casos que se superen los parámetros predeterminados, automáticamente se incremente el costo de la cobertura.
14. Establecer la obligación del trabajador de someterse a los exámenes de salud orientado a los riesgos a los que está sujeto su puesto de trabajo, respetando su dignidad y la confidencialidad de los datos de salud.
15. Reconocer en la legislación el derecho de información, participación, representación y consulta de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo.
16. Al momento de asegurar la participación de los agentes sociales, en la elaboración de las políticas en esta materia, en el establecimiento y mantenimiento de mecanismos para la mejora

continua de los sistemas de seguridad y salud en el trabajo, así como también en el seguimiento del cumplimiento de esta normativa, resulta de importancia la regulación de instancias "cuatripartitas", donde participen: la Administración (tanto el Estado Nacional, como los regionales), los representantes de trabajadores y empresarios, y las entidades que gestionen el sistema de prevención y reparación de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

17. El régimen jurídico que regule el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, debe tener presente las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas, por lo que debe contar con un marco jurídico específico y particular donde se simplifique la gestión de la prevención.
18. La normativa de cada país debe asegurar la transversalidad de la seguridad y la salud en el trabajo, en todas las políticas públicas y especialmente en el sistema educativo (incluyendo contenidos vinculados con la prevención de accidentes y enfermedades, en todas las instancias formativas del ciudadano), como una herramienta para desarrollar y consolidar la cultura de prevención.
19. Un componente inseparable de toda política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo, es el de incluir un apartado especial que contenga la planificación (anual y verificable) para reducir la informalidad, por la incidencia que ésta tiene en la siniestralidad del país.
20. Las autoridades públicas deben promover la elaboración y difusión de: a) Notas técnicas o herramientas que permitan al empresario en cada sector de actividad valorar económicamente los accidentes de trabajo y determinar el coste de la "no prevención", en su caso concreto (no en teoría) y b) Guías de buenas prácticas preventivas.

21. Se considera conveniente la ratificación, de todos los países, de los principales Convenios de la Organización Internacional del Trabajo, en materia de seguridad y salud en el trabajo.
22. Regular la obligación de que las empresas extranjeras que tengan estándares superiores de prevención de riesgos laborales en sus casas matrices, también los apliquen en los países donde se radiquen.
23. Es necesario asegurar que las decisiones adoptadas, en materia de seguridad y salud en el trabajo, por los organismos regionales tengan supremacía sobre el derecho interno y obliguen a su cumplimiento, en los Estados miembros. Independiente de esto, se debe procurar la armonización legislativa en aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo, asumiendo el organismo regional competencias para establecer los mínimos exigibles en todos los Estados miembros, más allá de que estos puedan establecer disposiciones más rigurosas.
24. Promover, a través del impulso activo de las autoridades públicas y de la remisión legislativa, la negociación colectiva como instrumento para: a) conseguir la mejora de las medidas preventivas; b) facilitar su adaptación a las necesidades de cada sector de actividad y c) consolidar la cultura preventiva.
25. No solo es necesario promover la inclusión en el acuerdo colectivo de un "título" exclusivo que regule la prevención de riesgos laborales, sino que resulta conveniente impulsar la inclusión de los aspectos vinculados con esta temática, en todas las materias que trate el convenio (por ejemplo en: el sistema retributivo, el régimen sancionador, la productividad, la incorporación de tecnología, la formación, etc.).
26. El control de legalidad del convenio colectivo, solo debe estar a cargo de los órganos jurisdiccionales.
27. Para sensibilizar a la sociedad y promover la cultura preventiva, es aconsejable promover la elaboración de "Estrategias

Nacionales" que surjan del consenso de los agentes sociales y formen parte del núcleo básico de la política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo.

28. En los supuestos de regiones donde los países que las integran tengan importantes asimetrías en el grado desarrollo del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, para facilitar la aplicación de una "Estrategia Regional" y el cumplimiento de sus objetivos, es fundamental establecer diferentes niveles de intervención según el grado de desarrollo de la seguridad y salud en el trabajo en cada país.
29. Las políticas naciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, deben implantarse en paralelo y en forma coordinada con aquellas que promuevan la regularización del "empleo no registrado". Entre las líneas de acción de estas últimas políticas, consideramos buenas prácticas, entre otras, las siguientes: a) pago directo de las prestaciones derivadas de contingencias profesionales (tanto económicas, como sanitarias) en caso que el trabajador perjudicado no se encuentre de alta en la Seguridad Social; b) establecimiento de instancias tripartitas para la lucha contra el "trabajo no registrado"; c) incentivar la regularización del trabajo informal, por períodos acotados de tiempo (perdonando sanciones, financiado deuda de la Seguridad Social, etc.); d) implantar un régimen de sanciones que agrave considerablemente este tipo de infracciones, a la vez que se impongan sanciones accesorias, como por ejemplo suspensión/pérdida de la posibilidad de contratar con el Estado, exclusión del acceso a ayudas públicas, publicidad del infractor, etc.



### **CAPÍTULO III**

## **EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. EL ROL DE LOS AGENTES SOCIALES**





## **CAPÍTULO III. EL SISTEMA DE SEGURIDAD Y SALUD EN EL TRABAJO. EL ROL DE LOS AGENTES SOCIALES.**

### **1. Introducción**

Toca en este momento analizar el rol de los agentes sociales, que intervienen en el sistema de seguridad y salud en el trabajo, deteniéndonos en aquellos aspectos que nos permitan identificar con la mayor claridad posible, las obligaciones y derechos que han de asumir cada uno, así como también las responsabilidades que le caben en supuestos de incumplimiento de sus deberes.

En un Estado de derecho y a consecuencia de ello, en un sistema democrático de relaciones laborales, los agentes sociales desempeñan un importante papel en la configuración del marco jurídico laboral. Esta característica es aún más marcada en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, donde se promueve la participación de los representantes de trabajadores y empresarios en el diseño de la política, en la elaboración de la normativa e incluso en el seguimiento y control de su aplicación.

Entre política preventiva y actuación de los agentes privados, se observa una relación recíproca: por una parte, el esfuerzo público se dirige a conseguir unas determinadas pautas de comportamiento de empresarios y trabajadores, para generar un entorno de trabajo seguro, pero, al mismo tiempo, la elección de los cauces adecuados de actuación ha de tener en cuenta la opinión de quienes van a ser los afectados por esa actividad pública, de manera que la

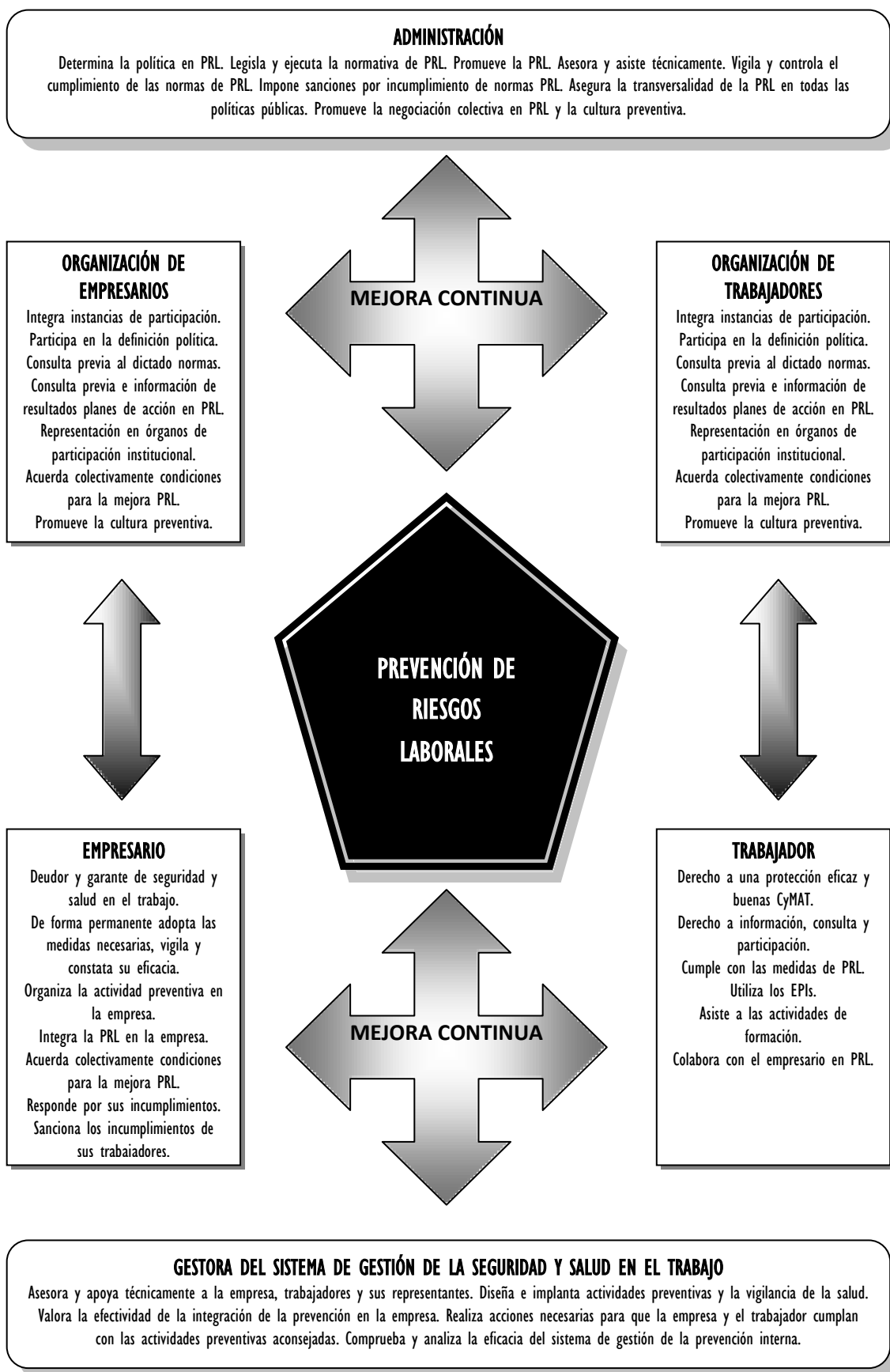
elaboración y ejecución de las actuaciones de la Administración en materia preventiva, debe ser participada<sup>225</sup>.

Por otra parte y como hemos afirmado anteriormente, la prevención del riesgo laboral es una tarea de todos los agentes sociales. Por ello, resulta de suma importancia analizar sus funciones, derechos, obligaciones, responsabilidades y destacar las buenas prácticas en cada uno de estos aspectos.

En la gráfica que se acompaña a continuación, se representan los agentes que interactúan dentro del sistema de seguridad y salud en el trabajo, con sus principales funciones, las que luego analizaremos con mayor detalle en este Capítulo.

---

<sup>225</sup> Cardenal Carro, Miguel y Arias Domínguez, Ángel, "Incardinación constitucional de la salud laboral, fundamento y principios inspiradores", libro *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, dirigido por Sempere Navarro, Antonio V., p. 752, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

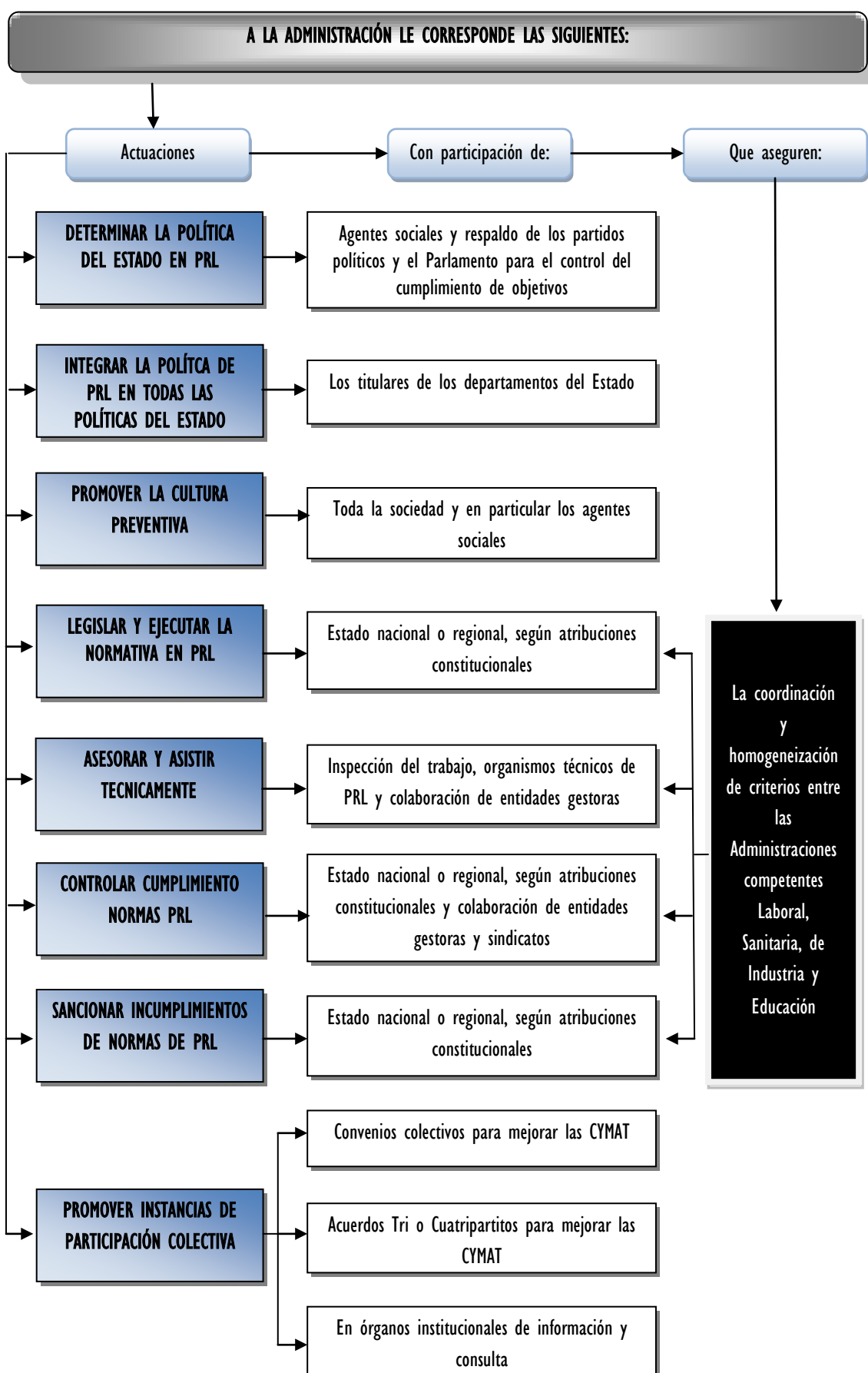


Del análisis de esta gráfica surge con toda claridad la importancia de cada uno de los agentes sociales, en el sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y la necesidad de una actividad coordinada, que asegure la implantación de una política de mejora continua de todo el sistema, con la finalidad de reducir la siniestralidad y mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.

## **2. El rol de la Administración en el ámbito laboral**

### *2.1. Introducción*

Antes de comenzar el análisis sobre el rol de la administración en el ámbito laboral y en particular en materia de prevención de riesgos del trabajo, consideramos conveniente describir gráficamente las principales actuaciones a cargo de este agente y algunas de las características de su gestión.



Del cuadro anterior, surge con claridad que las tres primeras actuaciones son la columna vertebral de todo el sistema de seguridad y salud en el trabajo de un país, ya que:

- Resulta estrictamente necesario que esta política se conciba como una verdadera "política de Estado", ratificada por todas las fuerzas sociales y políticas de la Nación, con objetivos a corto, mediano y largo plazo (independiente de la fuerza política que le corresponda gobernar).
- La política de seguridad y salud laboral, debe integrarse en todas las políticas del Estado, ya que es del tipo transversal y, por ello, de forma similar a las obligaciones que tiene el empresario en el sector privado, la administración debe integrar la prevención en todas las áreas del gobierno, por lo que los titulares de los distintos departamentos de la administración deben tener en cuenta la prevención en todas las decisiones que adopten y en las políticas que impulsen, no solo como empleador sino especialmente como representante de los ciudadanos y garante del bienestar común.
- Solo con una cultura de la prevención, asumida por toda la sociedad al reconocer a la salud en el trabajo como un "valor", conseguiremos la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo y con ello la disminución de la siniestralidad laboral.

Por otra parte, y con la finalidad de asegurar la buena labor de la administración y la seguridad jurídica de los administrados, hemos destacado en la gráfica la necesidad de que las distintas autoridades competentes se coordinen, a la vez que la ejecución de la política y la aplicación de la normativa preventiva debe ser homogénea en todo el país, con similares criterios de interpretación de la legislación, para ello resulta de importancia asignar funciones a un organismo administrativo<sup>226</sup> que cumpla estas

---

<sup>226</sup> Resulta conveniente que en este organismo tengan representación institucional el resto de los agentes sociales, incluidos los gobiernos regionales o locales.

funciones, independiente de las atribuciones propias de la magistratura de reparar el derecho violado.

Por último, otro aspecto que caracteriza la actuación del Estado es la necesidad de asegurar instancias de participación y colaboración de los agentes sociales, en el momento de diseñar las acciones o al ejecutarlas.

## *2.2. La necesidad de intervención del Estado, en el ámbito de las relaciones de producción*

A partir de la revolución industrial y como consecuencia del maquinismo las sociedades definieron como interés prioritario, "la protección del trabajador", garantía ésta que en nuestros días y a partir del "constitucionalismo social" tiene raigambre constitucional.

Es decir que dentro de un esquema de valores obtiene primacía el interés antes señalado, por lo que los distintos Estados han venido dictando una serie de normas (con características de orden público o indisponibles), limitando los derechos subjetivos y de propiedad de algunos, en favor de la parte más débil de la relación, esto es el trabajador, entendiendo que de esta manera se logra el bienestar general.

Por otro lado, el Estado también interviene a través de órganos jurisdiccionales especiales, con el propósito de resolver los conflictos surgidos con motivo de la relación y la prestación individual del trabajo, reparando los derechos violados.

Las características propias de la legislación laboral (irrenunciabilidad, orden público, *in dubio pro operario*, búsqueda de la verdad real, etc.), hacen que cuando el Estado interviene en su función jurisdiccional, lo haga por medio de tribunales especiales con normas procedimentales propias, destacándose

en este caso -en comparación con la actuación en sede civil- un rol más activo e intervencionista del Estado.

En el mismo sentido, Luis A. Despontín, Ivo Iram Pepe y María A. S. de Aricó, afirmaron que: “de pronto se advirtió que las igualdades ante la ley sólo eran teóricas y que la voluntad individual exigía su complementación con la solidaridad social, haciéndose necesario la intervención activa del Estado para establecer con una mayor protección jurídica, la teórica paridad de los interesados en litigio, debido a sus indudables diferencias económicas.

En esta forma, fue el Derecho Procesal judicial del Trabajo elaborándose para restablecer el equilibrio perdido en la falta de igualdad entre trabajador y empleador.

Se llegó con este intento a la procura de procesos rápidos, gratuitos y eficaces, mediante soluciones institucionales en ocasiones drásticas que ya se encuentran definitivamente incorporados a la legislación procesal laboral con un carácter universal<sup>227</sup>.

Por otro lado, el Estado por medio de los poderes públicos, interviene en las relaciones de producción con el propósito de velar por el cumplimiento de la normativa antes señalada y garantizar la paz social. Para ello, está facultado a dictar las normas que le permitan el ejercicio de la referida actividad (tanto desde el punto de vista de la organización del ente administrativo, como sus facultades).

Para poder entender correctamente la acción del Estado en esta materia, es necesario conocer y comprender con toda claridad la razón de ser de la legislación laboral.

La particularidad de las relaciones del trabajo, hacen incluso, que sea imprescindible apreciar al "fenómeno laboral" en toda su extensión, ya que esta

---

<sup>227</sup> Despontín, Luis A., Pepe, Ivo Iram, Aricó de S., María A., *El proceso laboral en Córdoba*, p. 8, Talleres Gráficos de la Universidad Nacional de Córdoba, 1966.



rama del derecho tiene como misión principal la "preservación y mejora de las condiciones de vida del trabajador", es decir, su bien tutelado es "el hombre".

La correcta comprensión de lo anteriormente expresado, nos permitirá ver que el Estado en el ejercicio de esta actividad, deberá lograr el equilibrio entre los componentes de las relaciones de producción, asegurando la función tutelar de la norma y al mismo tiempo generando las condiciones necesarias, que permitan la armonización de aquella función con los requerimientos que devienen de un mercado cada vez más competitivo.

Hablar del rol del Estado, dentro de la política laboral exige previamente una definición de alto contenido político, ya que como gestor de los intereses de los ciudadanos no puede estar ajeno a la relación laboral sino que, muy por el contrario, tiene un rol activo en el mundo del trabajo, ya que la política laboral es una de las políticas esenciales del Estado, por medio de la cual asegura condiciones dignas, seguras, salubres y equitativas de labor, empleo, y fundamentalmente la democratización de las relaciones laborales.

En consecuencia, una de las actividades más importantes del Estado, en el ámbito de las relaciones de producción, es promover la democratización de las relaciones de trabajo. Por ello, su accionar debe estar orientado a la satisfacción de este objetivo, es decir que el Estado debe ser el actor principal para el logro de:

- *La democracia empresarial*, que se traduce en la existencia de un trabajador considerado como sujeto activo dentro de la unidad productiva, con derecho a participar, a ser informado y consultado (especialmente con respecto a aquellas medidas que lo puedan afectar directa o indirectamente) y comprometido con el resultado de su trabajo, el crecimiento y desarrollo de su empresa.
- *La democracia asociacional*, es decir, la posibilidad que tienen tanto los trabajadores como los empleadores, pero

principalmente aquellos, para organizarse de la forma que mejor crean conveniente para la defensa de sus intereses, sin intervención del Estado, donde se respeten los principios de autonomía, libertad y democracia interna en las instituciones.

- *La democracia conflictual*, que significa privilegiar mecanismos de autocomposición de los conflictos, con intervención subsidiaria del Estado a través de procedimientos flexibles y abiertos.
- *La democracia normativa*, que exige, por un lado, la consulta previa a las organizaciones de trabajadores y empleadores de las propuestas legislativas de los gobiernos<sup>228</sup>, y por el otro, la promoción del ejercicio de la autonomía colectiva<sup>229</sup> de las partes integrantes del contrato de trabajo, como herramienta idónea para establecer las reglas que regirán los contratos individuales de trabajo, por medio de convenios colectivos articulados, descentralizados y regionales.

Si aceptamos que ese es el rol del Estado dentro de la política laboral, es indudable que, como consecuencia de ello, debe haber evidencias que nos demuestren que este tema no queda en un simple enunciado político.

Es decir, que se debe contar con una Administración del Trabajo que se encargue de esta problemática, con la jerarquía y autarquía que le permita ejecutar la política, con un presupuesto que le posibilite realizar sus funciones, con personal debidamente formado, con la suficiente autarquía y

---

<sup>228</sup> Un ejemplo de mecanismos de consulta institucionalizado, en relación con la legislación de seguridad y salud en el trabajo, es la del Comité Consultivo Permanente, creado por la Ley de Riesgos del Trabajo de Argentina, que debe ser consultado sobre todo proyecto de reglamentación de la ley.

<sup>229</sup> En este sentido, como ya hemos visto tanto en la normativa Española como en la Argentina, se destaca la importancia de la negociación colectiva, así por ejemplo la ley 24.557 de Riesgos del Trabajo destaca como uno de sus objetivos las necesidades de “promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras” (Art. 1, inc. d), a la vez que establece que la negociación colectiva podrá: 1) crear aseguradoras de riesgos del trabajo sin fines de lucro (preservando el principio de libre afiliación de los empleadores); 2) definir medidas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y de mejoramiento de las condiciones de trabajo (art. 42).

descentralizado de forma tal que permita un fácil acceso por parte de los agentes sociales.

Todo esto, se ve mucho más claro si tenemos en cuenta que la función del Estado en esta materia no es sólo velar por el cumplimiento de la legislación laboral, sino que sus actividades van más allá de eso y comprende cuestiones tan importantes como lo son el empleo, la seguridad social, la mejora en las condiciones de trabajo y vida de los habitantes de un país, incluso podríamos agregar que la autoridad laboral, a partir de la toma de conocimiento de las distintas lagunas del derecho que existen en las relaciones laborales y que constata en su tarea diaria, se convierte en impulsor del dictado de la normativa (legal o convencional) que regulen dichas situaciones.

En el mismo sentido, se ha dicho que "la política laboral es ahora objeto de un nuevo enfoque, en el contexto de una planificación más acabada del desarrollo de los recursos humanos como parte de la planificación económica para el incremento de la producción nacional. En este nuevo enfoque los objetivos fundamentales son el pleno empleo, la seguridad social y mejores condiciones de trabajo y de vida para todos. Hoy en día la política laboral tiene horizontes más vastos, y del papel meramente protectorio que era el suyo se ha convertido en una fuerza propulsora del progreso económico y social. El Ministro de Trabajo tiene que cuidar los intereses de la población trabajadora en general y ello no sólo para protegerla, sino asimismo con objeto de que los recursos humanos nacionales se utilicen en mayor medida y en forma productiva"<sup>230</sup>.

Además el Estado, debe contar con un organismo jurisdiccional, con especialidad en la materia laboral, con suficientes recursos humanos y materiales, y con un procedimiento que asegure la celeridad en el trámite de las causas, el ejercicio del derecho de defensa y por sobre todo la verdad real.

---

<sup>230</sup> Husband, J. I., *Introducción a la administración del trabajo*, pp. 4 y 6, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1982.

En este sentido, resulta conveniente destacar el nivel de especialidad alcanzado por algunos funcionarios judiciales, en el sistema judicial español, con los fiscales dedicados a la investigación de los delitos penales contra los derechos de los trabajadores, en particular los que tutelan la seguridad y salud en el trabajo, materia que analizaremos en páginas siguientes.

Por otra parte, no es menos importante destacar que para garantizar la aplicación de reglas de juego claras, homogéneas en todos los puntos del país y, con ello, la seguridad jurídica de los administrados, es fundamental que se establezcan sistemas eficaces de homogeneización de criterios de actuación y coordinación, entre las distintas autoridades laborales que intervengan en un país<sup>231</sup>.

En materia de seguridad y salud en el trabajo, debido a la multiplicidad de normas existentes y la diversidad de autoridades intervinientes se produce, en la mayoría de los países, cierta ineficiencia al momento de sancionar a quienes incumplen con la normativa de prevención de riesgos laborales, especialmente cuando se trata de la persecución de delitos contra la salud de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias. Por esta razón, es sumamente necesario establecer mecanismos de coordinación entre los distintos organismos de la administración<sup>232</sup>, para:

- Facilitar la labor del departamento que tenga a su cargo la aplicación de la sanción.

---

<sup>231</sup> Como ejemplo de una regulación similar de estos aspectos, recordemos que al crearse el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social en Argentina con la sanción de la Ley 25.250, se estableció expresamente que "Los servicios que integren el Sistema serán prestados por la autoridad administrativa del Trabajo y la seguridad social nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional." (art. 19).

<sup>232</sup> Autoridades judiciales, laborales, sanitarias (especialmente aquellas que intervienen en la atención de las urgencias), policía, etc.

- Optimizar los recursos existentes para la persecución de los incumplimientos, que deriven en sanciones administrativas o penales.
- Facilitar la actuación inmediata de la Inspección del Trabajo.
- Asegurar la prueba de la comisión de la infracción.

### 2.3. Funciones de la Administración

#### 2.3.1. El poder de policía

El poder de policía<sup>233</sup>, lo podríamos definir como la facultad que tiene el Estado (tanto el nacional o central, como el regional o local), conforme la distribución de competencias asignadas por la carta magna, para adoptar todas aquellas medidas que le permitan salvaguardar los intereses que la sociedad establece como prioritarios, procurando de esta manera -en un clima de paz social- lograr el bienestar general. El ejercicio de este poder de policía no solo es una facultad o un atributo del Estado, sino que también es un deber del mismo en su carácter de tutor del bien común.

Compartiendo la opinión emitida por Manuel María Diez<sup>234</sup>, podemos afirmar que "no hay distintas clases de actividad policial sino una misma función que se expresa en forma distinta por el momento de ejecución", es decir, hay una actividad legislativa, administrativa y judicial.

---

<sup>233</sup> En particular el poder de policía en el ámbito laboral es la actividad que realiza el estado nacional o provincial, según la distribución de competencias asignadas por la carta magna, para asegurar por los medios del poder público los intereses que la sociedad ha definido como prioritarios en el ámbito de las vinculaciones de producción, esto es; el buen orden de las relaciones laborales, el cumplimiento de la legislación que la regula y la paz social entre los sectores del trabajo.

<sup>234</sup> Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Tomo II, p. 179, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

De esta manera podemos afirmar que la actividad policial del Estado, se puede desarrollar en las siguientes etapas:

1. *Actividad policial del Estado en la etapa legislativa:* realizada por el Estado, en representación de toda la comunidad, con el propósito de regular los derechos consagrados en la Constitución, privilegiando el interés general sobre el particular o sectorial, en materias relacionadas con la moralidad, salubridad, seguridad, promoción de intereses económicos. En definitiva, con todo lo que esté vinculado con el bien común.

En este mismo sentido, se pronuncia la doctrina norteamericana, entendiendo al poder de policía dentro de un concepto "amplio". Jonathan Miller, María Angélica Gelli y Susana Cayuso, afirman que esta doctrina no circunscribe dicho poder a materias específicas, sino que lo considera un instrumento flexible tendiente a la protección de los intereses sociales<sup>235</sup>.

Siguiendo a Felipe Pérez podemos decir que el poder de policía "no se limita a la seguridad, se refiere a todo lo necesario para mantener la armonía, las buenas costumbres y el humanismo de las relaciones económicas y sociales de la colectividad"<sup>236</sup>.

2. *Actividad policial del Estado en la etapa administrativa:* ejercida por el Estado por medio del poder público, para actuar y realizar el ordenamiento jurídico vigente, velando por su cumplimiento.

La ejecución de dichas acciones, se debe desarrollar dentro del marco de las atribuciones y facultades que la propia ley confiere a los distintos organismos administrativos.

3. *Actividad policial del Estado en la etapa judicial:* ejecutada por el Estado por medio del poder jurisdiccional, para obtener la reparación de un derecho violado.

---

<sup>235</sup> Miller, Jonathan M., Gelli, María Angélica y Cayuso, Susana, *Constitución y poder político*, p. 563, Astrea, Buenos Aires, 1992

<sup>236</sup> Pérez Felipe Santiago, *La Constitución Nacional y la Corte Suprema*, Tomo II, p. 147, Amauta, Buenos Aires, 1962.

En consecuencia, tanto al legislar como al actuar el ordenamiento jurídico constituido, o al reparar un derecho violado, el Estado tiene como fin último garantizar el orden y la paz social, asegurando el crecimiento y procurando de esta manera el bienestar general de la sociedad.

En todo caso, y al tratarse del estudio de esta Tesis Doctoral analizaremos, en particular, la actividad del Estado en la etapa administrativa.

### *2.3.2. La función administrativa del Estado en las relaciones laborales*

Teniendo en cuenta la naturaleza y el objetivo que persigue la legislación laboral, la insuficiencia de la declaración teórica del derecho del trabajo, así como las consecuencias que tiene para las condiciones de vida de los habitantes de un país el incumplimiento de la misma y fundamentalmente la necesidad de facilitar a los agentes sociales un procedimiento ágil y más cercano a ellos, justificamos la intervención del Estado, a través de organismos específicos que el ordenamiento jurídico ha establecido.

Queda claro, incluso, que el desarrollo y el crecimiento económico, por sí solos no garantizan una sociedad justa, menos aún el libre juego de las reglas del mercado. En consecuencia, si por un lado tenemos en cuenta esto y, por el otro, advertimos que el bien tutelado por el Derecho del Trabajo, es justamente el "hombre" como sujeto trabajador, su protección y la posibilidad de mejorar su calidad de vida, concluiremos -sin temor a equivocarnos- que se hace insoslayable la intervención del Estado en esta materia.

En este sentido sí estamos convencidos de la importancia que tiene el cumplimiento de los fines que persigue la legislación la laboral, así como de la necesidad de bregar por su plena vigencia, nos debemos preguntar: ¿alcanza con la sola sanción de la norma?, o de lo contrario, ¿se requiere de alguna otra actividad?.

Como respuesta a estos interrogantes, podemos afirmar que no encontramos la solución con la sola existencia de la norma. Por lo tanto, se requiere de otra actividad para que esta legislación, que tiene el carácter de orden público, no sea una sola manifestación teórica.

Por ello es necesario, en primer lugar que la Administración cuente con los medios suficientes para lograr que los particulares no se sustraigan al cumplimiento de las normas legales y, en segundo lugar, que las propias entidades intermedias colaboren en esta acción (sindicatos, organizaciones empresarias y, en su caso, entidades gestoras del sistema de seguridad y salud en el trabajo).

Guillermo Cabanellas, citando a Walker Linares, ha expresado atinadamente que: "A fin de que la acción del Estado en el trabajo pueda ser eficaz, es necesario que junto a él existan organismos administrativos y técnicos que controlen la forma como se realiza el trabajo; estos organismos deben investigar mediante una inspección minuciosa, si se cumplen las leyes obreras, estudiar sus resultados, sirviéndose de estadísticas, preparar las reformas y las nuevas leyes, documentarse sobre las condiciones de trabajo, los medios de vida, el costo de las subsistencias y, en general, de las necesidades de las clases trabajadoras. Sin tales organismos, la legislación del trabajo quedará en el papel y las nuevas leyes o no tendrán fundamento técnico, o bien no considerarán el ambiente dentro del cual van a aplicarse. La colectividad representada por el Estado al intervenir en el trabajo, debe contar con los elementos necesarios, a fin de que su intervención no sea burlada y para que sus leyes respondan al objetivo de paz y justicia sociales"<sup>237</sup>.

Por un lado, es un deber del Estado (en su carácter de garante del bien público) asegurar el cumplimiento de la legislación laboral y, por el otro, también se considera un derecho de los trabajadores requerir dicha acción por parte del Estado. En este sentido, es importante destacar lo prescripto por la

---

<sup>237</sup> Cabanellas, Guillermo, *Introducción al derecho laboral*, Tomo II, p. 427, Omeba, Buenos Aires, 1961.



Carta Internacional de Garantías Sociales, aprobada en la novena Conferencia de Estados americanos en Bogotá que, en su artículo 35 afirma que: "Los trabajadores tienen derecho a que el Estado mantenga un servicio de inspección técnica encargado de velar por el fiel cumplimiento de las normas legales o de trabajo, asistencia, previsión y seguridad sociales, comprobar sus resultados y sugerir las reformas procedentes". Con respecto a este último aspecto, en la actualidad la función de la administración laboral en la conformación del marco regulador de las condiciones de trabajo, se ha reducido ya que la negociación colectiva adquiere día a día mayor protagonismo.

Como decíamos anteriormente, de lo que se trata es ni más ni menos que de la protección del hombre como sujeto trabajador, en este sentido recordemos lo afirmado por Pío XI, cuando en 1931 denunciaba "el hecho según el cual, mientras la sustancia prima se perfecciona a través del proceso productivo, el hombre, en cambio, se deteriora".

En estos momentos, podemos afirmar que más allá de la importancia que tiene la legislación laboral, su alto contenido social, su característica de "norma de orden público o indisponible", resulta imprescindible un compromiso de todos los agentes sociales, que posibilite que el derecho del trabajo no sea solo una manifestación teórica de buenas intenciones, sino una herramienta para el crecimiento económico en armonía.

Por todo ello, el Estado debe velar por el taxativo cumplimiento de la legislación laboral, pero igualmente promover la participación activa de las entidades representativas de trabajadores y empleadores en esta tarea, asegurando, asimismo, el pleno cumplimiento del rol asignado por la ley a las entidades gestoras del sistema de seguridad y salud en el trabajo<sup>238</sup>. De igual

---

<sup>238</sup> En ese sentido, y como veremos más adelante, resulta sumamente interesante el rol que la normativa vigente en materia de riesgos del trabajo en Argentina (Ley N° 24.557 sus normas reglamentarias y concordantes), le asigna a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, ya que se les impone una función de colaboración en materia de control del cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo.

manera, la administración debe informar a los agentes sociales sobre el resultado de las labores realizadas<sup>239</sup>.

Por otro lado, de nada vale contar con una buena legislación laboral y velar por su cumplimiento, si a la par no posibilitamos que tanto el trabajador como el empleador, puedan acceder fácilmente a la autoridad administrativa del trabajo.

Sabemos que uno de los principios más importantes de la legislación laboral, es justamente el de la inmediatez. Por ello, se debe contar con organismos descentralizados y distribuidos en todo el territorio nacional, de tal manera que la vigencia de los derechos que emergen de la relación del trabajo sea una realidad.

Esto se logra cuando se facilita al trabajador el acceso a la administración del trabajo, con mecanismos gratuitos, con delegaciones que cuenten con facultades resolutorias y estén ubicadas próximas a su domicilio. Además, los procedimientos con que se vincule el administrado con la autoridad laboral se deben caracterizar por ser abiertos y flexibles, carentes de rigor en términos absolutos.

De la misma manera y como hemos dicho anteriormente, también es sumamente necesario que la administración no sea una traba para el ejercicio de la actividad productiva, con trámites de autorizaciones previas rígidos, lentos y pocos adecuados a las necesidades del empresario; con exigencias diferentes o mayores según el domicilio de la empresa, con criterios de interpretación de la misma norma contradictorios y sin fundamento, etc.

---

<sup>239</sup> Un ejemplo de una disposición que garantice el cumplimiento de esta obligación, la encontramos en el artículo 23 de la Ley 25.250 de Argentina, cuando dispone que "Cada servicio de inspección informará a las organizaciones empresariales y sindicales acerca de las actividades realizadas y de los resultados alcanzados".

### 2.3.3. La Inspección de Trabajo

En las normas internacionales, la inspección de trabajo se presenta como el instrumento indispensable para la concepción, aplicación y mejora de la legislación laboral.

Además, la inspección del trabajo es uno de los motores del progreso social, dado que garantiza la aplicación de las medidas sociales decididas (a condición, por supuesto, de que disponga de los medios para ello) y sugiere las mejoras que se pueden introducir en éstas<sup>240</sup>.

En consecuencia, la inspección del trabajo para satisfacer su razón de ser, tiene como misión:

1. *Vigilar el cumplimiento de la normativa laboral:* esta es su misión principal, incluso podemos afirmar que nace en su propia esencia. Tanto es así, que la existencia (real, no teórica) del derecho del trabajo depende (al menos en cierta medida) de un ejercicio permanente, continuo y efectivo de esta acción por parte de la autoridad administrativa laboral. De nada vale tener un buen cuerpo legal si no aseguramos su cumplimiento. Indudablemente que esta misión cobra aún más importancia cuando lo que está en juego es la integridad sicofísica del trabajador, es decir, cuando lo que se controla es justamente el cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo. El control y en su caso la sanción, no constituyen metas en sí mismas; son un medio para que la inspección asegure la plena vigencia de las disposiciones legales. Por ello, su acción "no debe orientarse hacia la represión sistemática: su objetivo no es hallar en falta, sino hacer que la norma se aplique". Sin embargo, es esencial que

---

<sup>240</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, p. 13, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

el inspector pueda recurrir, llegado el caso, a medios represivos proponiendo sanciones en caso de verificar infracciones. A falta de sanciones, o si las sanciones no van seguidas de efectos en un plazo razonable, el inspector del trabajo pierde todo crédito, y su actuación toda eficacia”<sup>241</sup>. Además, las normas laborales para ser eficaces han de ser ultraimperativas y estar dotadas de una coactividad cualificada, asegurada por la irrenunciabilidad de los derechos derivados de las mismas, el doble mecanismo de la acción (judicial) y de la sanción (administrativa) y la existencia de un organismo administrativo específico encargado exclusivamente de velar por la aplicación de tales normas, garantizando su ejecutividad y efectividad<sup>242</sup>.

2. *Prestar asesoramiento a las partes*: el inspector, con el propósito de lograr una correcta aplicación del derecho del trabajo, debe prestar asistencia técnica al trabajador y al empresario. Con esta acción se intenta, que las partes integrantes del contrato de trabajo satisfagan espontáneamente las pautas impuestas por la ley, es decir, que cumplan con ella por convicción. En particular, el funcionario podrá sugerir la adopción de las técnicas de prevención que resulten universalmente aconsejables y adecuadas en materias vinculadas con las condiciones y medio ambiente de trabajo. Según opiniones autorizadas, los inspectores que obtienen mejores resultados son aquellos que consagran la mayor parte de sus esfuerzos a una acción

---

<sup>241</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, p. 14, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

<sup>242</sup> Bayton y Perez Botija, *Manual de Derecho del Trabajo*, Tomo II, p. 827, 7ª Edición, Editora Pons, Madrid, 1967.

educativa en los lugares de trabajo, con la dirección o sus representantes y con los representantes de los trabajadores<sup>243</sup>.

3. *Impulsar la promoción del dictado de la normativa laboral que cubra las lagunas de derecho y su modernización:* al ejecutar esta misión, el inspector se convierte en un actor principal para el desarrollo y evolución de la legislación del trabajo, constituyéndose de esta manera en un “agente del progreso social”<sup>244</sup>. Al visitar los puestos de trabajo, el inspector se informa de aquellas situaciones de hecho que se presentan cotidianamente en las relaciones de producción que generan abusos, no gozan de cobertura legal y, por lo tanto, requieren su amparo normativo. Por la misma razón, los inspectores tienen la posibilidad de advertir las dificultades que presenta la legislación del trabajo, para responder a los nuevos condicionamientos que impone la realidad (de tipo económico, social o tecnológico). En estos supuestos, los inspectores informarán los casos presentados, con la finalidad de que se promueva el dictado o adecuación de la norma<sup>245</sup>.
4. *Prevenir o encauzar conflictos:* esta es una misión accesoria del inspector y la realizará en la medida que no entorpezca la ejecución de sus tareas principales. Normalmente, el inspector es quien, o bien toma conocimiento del posible surgimiento de un conflicto o interviene en primer lugar (para citar a las partes, efectuar intimaciones, etc.) cuando la desavenencia ya se desencadenó. En materia de riesgos del trabajo, se pueden presentar situaciones de posibles conflictos. Por ejemplo, ante

---

<sup>243</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, p. 16, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

<sup>244</sup> Organización Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo. Manual de educación obrera*, p. 13, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

<sup>245</sup> En este sentido los propios Convenios de la O.I.T. 81 y 129, estipulan que la inspección del trabajo está encargada de “poner en conocimiento de la autoridad competente las deficiencias o los abusos que no estén específicamente cubiertos por las disposiciones legales existentes”.

la no entrega de los elementos de protección individual, o incluso en los supuestos de retención de tareas ante casos extremos de puesta en peligro de la integridad psicofísica de los trabajadores.

5. *Impulsar la comunicación formal a terceras instituciones, de los resultados del procedimiento inspectivo:* dentro de estas comunicaciones, creemos conveniente destacar que además de la que se debe realizar a la Administración de Hacienda y/u Organismos de la Seguridad Social cuando se detecte trabajo informal. Por otra parte, cuando el inspector acude a investigar las causales de un accidente de trabajo, debe adoptar las medidas para asegurar las pruebas que ocasionaron el infortunio y comunicar a la fiscalía, para que se analice la posible comisión de un delito penal.

Por otra parte la propia Organización Internacional del Trabajo (O.I.T.), desde su creación, planteó la necesidad de que los países miembros cuenten con servicios de inspección<sup>246</sup>.

En ese sentido, podemos destacar que en la actualidad este servicio se encuentra regulado por los siguientes convenios:

- El Convenio núm. 81, de 1947, sobre la inspección del trabajo en la industria y el comercio, establece los principios que se deben tener en cuenta para organizar estos servicios.
- La Recomendación núm. 81, de 1947, es complementaria del Convenio que lleva el mismo número y aconseja la adopción de una serie de pautas que están relacionadas especialmente con:

---

<sup>246</sup> En la constitución originaria de la OIT se señalaba esta necesidad, por otro lado, como antecedentes de la regulación del servicio podemos destacar la Recomendación núm. 5, de 1919, sobre la inspección del trabajo, que recomienda a los Estados miembros la adopción de sistemas que garanticen la inspección en talleres y fábricas, así como también un servicio que se encargue de proteger la salud de los trabajadores y la Recomendación núm. 20, de 1923, sobre la inspección del trabajo, que define los objetivos de este servicio y establece las pautas para la organización de los mismos.

las funciones que pueden cumplir los servicios de inspección del trabajo, previo a la apertura de un establecimiento; mecanismos de colaboración entre los actores sociales en aspectos vinculados con las condiciones y medio ambiente de trabajo, los informes anuales de las inspección del trabajo, etc.

- El Convenio núm. 129, de 1969, sobre inspección del trabajo en la agricultura. De una manera similar a lo prescrito en el convenio 81, establece los principios de la inspección para esta actividad.
- La Recomendación núm. 133, de 1969, es complementaria del convenio 129 y aconseja la adopción de algunas pautas en la inspección de la agricultura (entre ellas determina por ejemplo las características formativas de los recursos humanos dedicados a este tipo de inspecciones).

Teniendo en cuenta el objeto de esta Tesis Doctoral, describiremos a continuación las características principales que debe tener la administración del trabajo, para ejecutar su rol en debida forma.

Entre estas características creemos conveniente resaltar que la administración del trabajo debe:

- *Tener el máximo nivel institucional posible.* Esto es, debe depender directamente del titular del gobierno (nacional o regional, según corresponda), con derecho a participar en el gabinete de ministros (esto le permitirá aportar el punto de vista y las necesidades de los agentes sociales que integran el sistema productivo, en la discusión y en el diseño de las distintas políticas del Estado). En este sentido, J.I.Husband, afirmó: “Puesto que varios ministerios tienen voz en el establecimiento de la política laboral y que es posible que no estén todos de acuerdo, tal vez el gabinete tenga que coordinar sus recomendaciones y armonizar los intereses en conflicto, y es entonces que la mayor o menor importancia relativa que debe atribuirse a los objetivos sociales en comparación con los

económicos suele convertirse en la manzana en discordia. Aquí, al más alto nivel, es donde el ministro de trabajo desempeña la parte que le corresponde en la conformación de las políticas laborales nacionales y de las otras políticas que influyen en los asuntos del trabajo”<sup>247</sup>.

- *Estar descentralizada.* De forma tal que se pueda asegurar la plena vigencia del principio de la inmediatez, para facilitar a los agentes sociales un fácil y cercano acceso.
- *Priorizar el rol de sus áreas operativas.* Al momento de definir y jerarquizar los distintos departamentos que integran la administración laboral, hay que privilegiar el rol de las áreas operativas, sobre las administrativas o de apoyo logístico.
- *Contar con personal cualificado.* Los funcionarios deben tener niveles de formación suficientes, por lo que resulta necesario establecer niveles mínimos de formación para el ingreso y la posibilidad de una carrera profesional atrayente.
- *Asegurar la participación de los agentes sociales.* Es aconsejable que se promueva el abordaje tripartito, en materias relacionadas directamente con la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo y la inspección del trabajo.
- *Garantizar la coordinación administrativa.* Por lo que debe asegurarse la implantación de metodologías de trabajo, que garanticen una comunicación fluida y en tiempo útil, entre la administración local y nacional. Entre otras cosas, se deben incrementar los mecanismos para lograr que la administración del trabajo, que tenga a su cargo el ejercicio del poder de policía laboral, conozca a la brevedad posible la información sobre los siniestros que acontezcan en su jurisdicción.
- *Asegurar el trabajo inter y multidisciplinario de sus funcionarios.* Por ello es necesario eliminar las barreras que imponen verdaderos

---

<sup>247</sup> Husband, J. I., *Introducción a la administración del trabajo*, p. 9, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1982.



compartimentos estancos, en la atención de estos temas, tanto desde el punto de la relación entre la administración laboral local y nacional e incluso dentro de una misma autoridad (donde muchas veces sus propias áreas actúan aisladamente, médicos por un lado y técnicos de prevención por el otro, y no como formando parte de un mismo equipo), es decir, hay que asegurar un abordaje inter y multidisciplinario. También en múltiples ocasiones es poca o prácticamente nula, la conexión entre los inspectores de trabajo, o los inspectores técnicos en higiene y seguridad.

Más arriba afirmábamos que es esencial que el inspector pueda recurrir, llegado el caso, a medios represivos proponiendo sanciones en caso de verificar infracciones. Para ello, es imprescindible asegurar que esta facultad de la inspección esté condicionada por el cumplimiento de los siguientes principios:

1. *Principio de legalidad*: las conductas punibles y sus sanciones deben encontrarse predeterminadas en una ley<sup>248</sup>.
2. *Principio de tipicidad*: nadie puede ser sancionado por una acción u omisión que al momento de producirse no constituya delito.

---

<sup>248</sup> La aplicación de este principio es la base de todo el sistema sancionador, a modo de ejemplo sobre la interpretación del mismo por parte de la jurisprudencia, a continuación relatamos el principal contenido de una sentencia de fecha 10 de noviembre de 2006 del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (TSJ), Sala Contencioso-Administrativa, donde se declara nula el acta de infracción de la Inspección de Trabajo.

En esta causa se presenta una disparidad de criterios técnicos entre el técnico de un Servicio de Prevención Ajeno y el inspector actuante, ya que el primero determina una serie de riesgos con una prioridad “alta” para la implantación de medidas preventivas, en un plazo de seis meses y en doce meses. En cambio la Inspección de Trabajo considera que esto no es lo adecuado y sanciona por “la no aplicación, antes de comenzar los trabajos en la obra de construcción, de medidas preventivas ante riesgos evaluados con prioridad alta”.

Sin embargo el TSJ, destaca que en ninguna norma se impone que las medidas tienen que aplicarse antes del comienzo de los trabajos y recuerda que el art. 12.22. de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, castiga el incumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa, no sancionándose el incumplimiento de obligaciones que no tienen ese carácter legal, sino que se trata de prácticas convenientes o aconsejables, pero no impuestas legalmente.

3. *Principio de culpabilidad*: resulta inadmisibles un régimen de responsabilidad objetiva sin culpa, en donde las personas jurídicas responden por cuanto se benefician de los efectos favorables del hecho, según la teoría de la imputación.
4. *Principio de proporcionalidad*: debe guardarse una adecuada relación entre la gravedad del hecho y la sanción aplicada.
5. *Principio de irretroactividad y prohibición de analogía*: se prohíbe la aplicación retroactiva de las sanciones, salvo que favorezca al infractor. Además, las normas que regulan sanciones no se pueden aplicar de forma analógica.
6. *Principio de "non bis in idem"*: nadie puede ser sancionado dos veces por el mismo hecho, siempre que se de la triple identidad de: sujeto, hecho y fundamento.
7. *Principio de prescripción de la infracción administrativa*: es necesario que se establezca un plazo de prescripción, computable desde que la infracción fue cometida.
8. *Principio de irrelevancia del daño*: la aplicación de una sanción no exige la existencia de un resultado dañoso, sino que se sanciona el mero incumplimiento.

Por último, resulta de importancia destacar la necesidad de desarrollar una base de datos con información sobre la conducta de las empresas en el cumplimiento de la normativa laboral. Con la creación de un "registro de infractores" contaríamos, por un lado, con una de las variables que inciden al momento de graduar las sanciones y, por el otro, podríamos identificar los centros de trabajo que incumplen la legislación en prevención de riesgos laborales y aplicarles procedimientos especiales de control y seguimiento<sup>249</sup>.

En relación al último aspecto citado en el párrafo anterior y como antecedente legislativo encontramos lo dispuesto en el régimen de riesgos del

---

<sup>249</sup> De esta manera y anticipándonos a que ocurra un accidente, ya que al incumplir la normativa en seguridad y salud en el trabajo la probabilidad es alta de que así suceda, podríamos adelantarnos con un especial seguimiento de estos establecimientos y disminuir o evitar la siniestralidad.

trabajo en Argentina<sup>250</sup>, cuando se establece la figura de las "empresas críticas/testigos" (de especial seguimiento) se indica que para ser calificadas como tales, se tendrán en cuenta los siguientes aspectos:

- Desviación en su índice de incidencia de siniestralidad<sup>251</sup> y/o
- Grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, variable esta, que actúa independientemente de la ocurrencia o no de un siniestro<sup>252</sup>.

#### *2.3.4. Otras funciones de la administración*

Más allá de todo lo hasta ahora expuesto, como lo hemos comentado más arriba, es importante destacar que la política pública en materia de seguridad y salud en el trabajo, debe ser una verdadera política de Estado, con objetivos a corto, mediano y largo plazo, que todas las fuerzas políticas suscriban y se comprometan a desarrollar, más allá del partido político que tenga a su cargo el gobierno del país.

En consecuencia, el titular de la administración del trabajo debe asumir, como uno de sus desafíos más importantes, el de consensuar esta "política"

---

<sup>250</sup> Según las modificaciones introducidas por el Decreto del Poder Ejecutivo 1278/00.

<sup>251</sup> La Resolución SRT 700, en su art. 3, establece que la Superintendencia de Riesgos del Trabajo calificará como Empresas Testigo, a todas aquellas que durante el año 1999, con un promedio de trabajadores igual o mayor a cincuenta, han registrado un índice de incidencia de siniestralidad superior en un diez por ciento al índice de incidencia de siniestralidad del estrato al que pertenecen según su sector de actividad y tamaño definido según su cantidad de trabajadores, con un rango de tolerancia al error de estimación en más - menos un cinco por ciento, sin contemplar los accidentes ocurridos in itinere. Las Empresas Testigo se verán sometidas a los procedimientos de contralor que se establecen a continuación, por el cual se desarrollarán específicos Programas de Reducción de la Siniestralidad (PRS).

<sup>252</sup> Recordemos que en el régimen jurídico argentino se establece la necesidad de llevar un registro similar. Así el art. 12 de la Ley 25212, dispone que la Administración del Trabajo nacional llevará un registro de reincidencia, el que podrá ser consultado y al cual deberán informar las administraciones del trabajo provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Por otra parte por medio de la Resolución n° 463/2009 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo se crea el Registro de Cumplimiento de Normas de Salud, Higiene y Seguridad en el Trabajo (art. 22).

con todos los agentes sociales y fuerzas políticas del país (con representación parlamentaria).

En el mismo sentido la OIT, en el "Programa Nacional de trabajo sin riesgo", señala que debe existir una política nacional elaborada y publicada en el nivel más elevado posible. Los líderes políticos deben apoyarla repetidas veces, en forma clara y visible<sup>253</sup>.

La ejecución de esta "política pública" y el cumplimiento de sus objetivos anuales y a lo largo de una legislatura, deben ser evaluados por los representantes de los ciudadanos de cada país (Congreso, Parlamento, Cámara de Diputados y/o Senadores, según corresponda). En este sentido, la Organización Internacional del Trabajo afirmó que los gobiernos pueden participar brindando su apoyo a estos sistemas de gestión y estableciendo un marco nacional para su promoción. Asimismo, se pide a los gobiernos que cumplan un papel en el establecimiento de sus propios objetivos en seguridad y salud susceptibles de ser evaluados<sup>254</sup>.

#### *2.3.4.1. La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo*

Además, la política en materia de seguridad y salud en el trabajo debe ser transversal e incorporada en todas las políticas generales del Estado. Un ejemplo de esto, es la necesidad de que en el sistema educativo de un país, se incorpore a la prevención como un contenido indispensable y "transversal" en todas las instancias educativas del ciudadano, con la finalidad de promover la adopción de conductas preventivas en la vida diaria y eventualmente en el trabajo. La integración de la prevención en el sistema educativo, nos servirá también para fomentar y consolidar la cultura preventiva.

---

<sup>253</sup> *La seguridad en cifras*, p. 28, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

<sup>254</sup> *La seguridad en cifras*, p. 28, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

En este sentido, se afirmó que "la enseñanza de conductas seguras es, una de las pocas posibilidades de reducir considerablemente y de forma permanente la siniestralidad de nuestro mundo laboral. Las conductas seguras, la oportuna percepción del peligro, su respuesta a ella, la protección personal y la colectiva, la evaluación y eliminación de los riesgos, la conciencia de cultura de prevención se obtienen en la infancia"<sup>255</sup>. Entendemos que los ciudadanos necesitan aprender acerca de la seguridad y la salud, desde el inicio de su proceso educativo para que tengan, en el futuro, un comportamiento seguro tanto en las actividades de su vida diaria, como en el trabajo.

En definitiva, la idea que subyacente es que un entorno de aprendizaje seguro y saludable permitirá a los niños y a los jóvenes tomar conciencia de los riesgos y adquirir competencias lo antes posible, para configurar su futura vida laboral (y privada), haciéndola más segura y saludable<sup>256</sup>.

A modo de ejemplo, podemos citar la Declaración de Roma, sobre la integración de la SST en la educación y la formación, anunciada por la Presidencia italiana de la Unión Europea en el mes de octubre de 2003. Entre sus diversas recomendaciones, la Declaración de Roma destaca la necesidad de establecer metas cualificadas y cuantificadas, para preparar a los niños y a los jóvenes para la vida laboral, y para mejorar las escuelas y otros centros de enseñanza en tanto que lugares de trabajo.

Por otra parte, los principales resultados del informe sobre "La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo.

---

<sup>255</sup> Albarrán Rueda, Isabel. Araujo García, Cristina. Bennassar Alemany, Bartolomé J. Llacuna Morena, Jaime. Navajas Líndez, Mar. Cañada Clé, Jorge. Díaz Olivares, Ignacio. Puebla Hernanz, Miguel Ángel. Soriano Serrano, Manuel. Millán Villanueva, A. José. Moreno Hertado, José Joaquín, *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, p. 2, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 1998.

<sup>256</sup> *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 22, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.

Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional"<sup>257</sup>, elaborado por la Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, pueden resumirse de la siguiente manera:

- La seguridad y la salud deben formar parte inherente del aprendizaje continuo, desde la etapa preescolar hasta la que sigue a la jubilación.
- La integración de la seguridad y la salud en el sistema educativo y la formación, implica inculcar a los niños y a los jóvenes actitudes y conductas de seguridad y salud, y mejorar la cultura de la seguridad y la salud en las escuelas y otros centros de enseñanza en tanto que lugares de trabajo.
- La estrategia comunitaria en materia de salud y seguridad en el trabajo para el período 2002-2006, insta a que se refuerce la cultura de la prevención y la mejora de la calidad del trabajo, mediante la educación y la formación. Para alcanzar este objetivo, es necesario definir objetivos operativos que especifiquen y cuantifiquen la forma de preparar a los niños y a los jóvenes, para su futura vida laboral y la forma de mejorar el lugar de trabajo de profesores y formadores.

Teniendo en cuenta lo poco desarrollada que se encuentra esta materia en Argentina y en España, es conveniente destacar las buenas prácticas reseñadas en el informe antes mencionado, ya que en él se ofrece una visión general de ejemplos de buenas prácticas procedentes de toda Europa, así

---

<sup>257</sup> El informe se centra en la educación y abarca la enseñanza primaria y secundaria, y la formación profesional. Su contenido está compuesto por tres partes: 1. Una descripción de varios ejemplos de buenas prácticas en la integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo en Europa. 2. Un proyecto de modelo que recoge los elementos más importantes de la integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Este modelo es el resultado de un análisis del proceso de integración a la luz de los estudios de casos. 3. La Declaración de Roma, que constituye el primer paso hacia una estrategia europea de integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 10, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.

como pautas que pueden servir para elaborar una estrategia sistemática, en el ánimo de integrar la seguridad y la salud laboral en la educación.

A continuación, destacamos algunos de los proyectos analizados en este Informe:

- *Reino Unido*: "El estándar nacional para la escuela saludable" (National Healthy School Standard [NHSS]), se basa en el concepto de «escuela saludable» para fomentar la educación sobre salud y bienestar y, de este modo, ayudar a los jóvenes a mejorar la calidad de su vida futura. Este estándar ofrece un proceso de acreditación, para la cooperación en materia de seguridad y salud, y apoya la labor de los coordinadores del programa «Escuelas saludables» desarrollado en Inglaterra<sup>258</sup>.
- *Países Bajos*: la iniciativa "La escuela segura", está dirigida a todas las personas que intervienen en la promoción de la seguridad (protección) en las escuelas secundarias. Se han desarrollado instrumentos basados en ejemplos que pueden adaptarse a la cultura específica de cada centro. El punto de partida de cada proyecto, es un ejercicio de autoseguimiento o diagnóstico, para animar a las escuelas a analizar su propia situación y elaborar su propio plan de acción en materia de seguridad<sup>259</sup>.
- *Grecia*: el proyecto FAOS (Fomento de la seguridad en la enseñanza), pretende sensibilizar a alumnos y profesores sobre la salud y la seguridad en la enseñanza, durante las actividades escolares cotidianas, tanto en las escuelas como en el entorno que las rodea. Se centra en la formación de profesores de enseñanza

---

<sup>258</sup> *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 23, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.

<sup>259</sup> *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 29, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.

primaria y secundaria, así como en la educación de los propios estudiantes<sup>260</sup>.

- *Suecia*: la finalidad que perseguía el Instituto Nacional Sueco para la Vida Laboral, era desarrollar un instrumento denominado "Ronda sobre el entorno escolar", destinado a controlar y mejorar el entorno de trabajo en las escuelas, de conformidad con la Ley Sueca sobre el entorno de trabajo. Se trata de un proceso de educación continua, que pretende que todos, y especialmente los estudiantes y empleados, tomen conciencia de los riesgos que pueden encontrar y la forma de prevenirlos. El objeto es conocer la importancia de un entorno de trabajo adecuado y sensibilizar al público sobre los riesgos para la salud<sup>261</sup>.

Por otra parte, resulta significativo destacar que en este informe se describe el proceso de integración de la seguridad y salud en el trabajo en el sistema educativo, en las siguientes seis fases:

- *Fase 1: Información*: recopilar la información necesaria antes de iniciar un proyecto. Por ejemplo, datos sobre accidentes de niños y jóvenes, número de horas lectivas dedicadas a la seguridad en las escuelas o condiciones laborales en escuelas y otros centros de enseñanza. También deberá tenerse en cuenta la experiencia adquirida en el marco de proyectos similares.
- *Fase 2: Planificación*: aclarar de antemano quiénes van a participar en el proyecto, para apoyar el proceso de integración. Las experiencias y la estructura de otros proyectos pueden revelarse útiles, por ejemplo redes para la divulgación de la salud, colaboración

---

<sup>260</sup> *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 35, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.

<sup>261</sup> *La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional*, p. 40, Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, Luxemburgo, 2006.



con autoridades de seguridad y salud y sus centros de formación. En esta fase debe abordarse también la cuestión de la financiación.

- *Fase 3: Decisión:* una vez cumplidas las dos primeras fases, se podrá decidir si se va a realizar un estudio piloto del proyecto. En esta fase, deben definirse la finalidad general del proyecto y sus objetivos operativos. Crear un plan de acción, en el que se fijen los plazos y las competencias.
- *Fase 4: Realización:* se trata de la fase de ejecución del proyecto. El éxito de la integración, dependerá en gran medida de los siguientes factores: reconocimiento de la seguridad y la salud en el trabajo como un componente sustancial del aprendizaje continuo; interpretación de la seguridad y la salud en un sentido amplio, incluyendo el bienestar físico, mental y social; relación directa entre las medidas educativas y el puesto de trabajo; participación de profesores y maestros con experiencia en el desarrollo del programa y de sus materiales.
- *Fase 5: Evaluación:* la evaluación debería ser una parte integral del proceso de integración, y debería acompañarlo y mejorarlo. Las medidas de evaluación, deberían incluirse en el proceso de integración para, de esta forma, mejorarlo. Asimismo, deberán evaluarse los resultados del proyecto relacionados con su sostenibilidad y su posibilidad de extrapolación a otras instituciones y contextos culturales.
- *Fase 6: Seguimiento:* desarrollar un plan de promoción antes de que finalice el proyecto y elaborar planes para realizar un seguimiento activo.

#### 2.3.4.2. Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa

Otra de las funciones del Estado en el ámbito de las relaciones laborales, y en particular en materia de seguridad y salud en el trabajo, es lograr la concientización de los agentes que interactúan en las relaciones de producción. Para ello, consideramos de fundamental importancia que la administración "promueva mecanismos de participación de los agentes sociales".

En este sentido, y conforme a lo afirmado por Claudio San Juan, podemos afirmar que se define como participación de los trabajadores en el nivel de la empresa al proceso de construcción colectiva de las acciones de información, formación, consulta y cooperación, que permite el ejercicio de sus derechos en materia de salud y seguridad en el trabajo<sup>262</sup>.

Ese mismo autor, manifiesta que en lo que refiere a una tipología de la participación, resulta conveniente citar el esquema analizado por Pere Boix y Laurent Vogel, quienes sostienen que: "La aproximación a un concepto operativo de participación exige, además, tener en cuenta la diversidad de formas de implicación que se dan en la práctica. En una escala progresiva, podemos definir las siguientes categorías de participación:

- a) *Información*: es el nivel mínimo indispensable (la desigualdad informativa hace imposible la participación)... Así las cosas, para facilitar una mejor participación de los trabajadores, el primer escollo a superar para la gestión de la salud y seguridad en el trabajo en las empresas será la inequidad informativa y formativa existente.
- b) *Consulta*: contar con el punto de vista de los trabajadores pero manteniendo el poder de decisión.

---

<sup>262</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.9, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

- c) *Negociación*: acuerdos específicos sobre cuestiones que vinculan a las partes (por ejemplo, los convenios colectivos).
- d) *Codecisión*: mediante estructuras paritarias de decisión (máxima implicación de los trabajadores). En nuestra opinión, el Comité Mixto es la institución indicada que mejor recepta el ejercicio de los derechos del trabajador en materia de salud y seguridad en el trabajo"<sup>263</sup>.

En los instrumentos que se detallan a continuación, la Organización Internacional del Trabajo ha puesto de manifiesto la importancia de la promoción de estas instancias de participación.

En 1975, la Conferencia Internacional del Trabajo, al aprobar la Memoria del Director General sobre "Por un Trabajo más Humano", reafirmó que el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, así como el bienestar de los trabajadores, sigue siendo la misión primordial y permanente de la OIT. Entre otros aspectos, se puntualizó que "Los trabajadores deben intervenir en la planificación e instauración de un medio de trabajo seguro y sano, que contribuya a su bienestar" y que "la legislación y las convenciones colectivas sobre el medio ambiente de trabajo deben preparar el camino para la elección de representantes de seguridad que representen a los trabajadores en materia de seguridad y protección de la salud"<sup>264</sup>.

Por otra parte, el Convenio 155 contiene disposiciones de carácter general con miras a la implementación de una política nacional coherente en materia de seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo (arts. 4 al 7); las acciones a nivel nacional (arts. 8 al 15), entre ellas la creación

---

<sup>263</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.36, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

<sup>264</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.10, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

de programas que propicien una cultura de la seguridad, mediante la educación y la formación (art. 14); y las acciones a nivel empresa (arts. 16 al 21), entre las cuales se destaca: “La cooperación entre los empleadores y los trabajadores o sus representantes en la empresa deberá ser un elemento esencial de las medidas en materia de organización y de otro tipo que se adopten en aplicación de los artículos 16 a 19 del presente Convenio” (art. 20)<sup>265</sup>.

De lo expuesto, entendemos que en el Convenio 155 no se prevén disposiciones explícitas sobre el derecho de participación de los trabajadores, que en cambio sí se mencionan en el párrafo 12 de la Recomendación 164, como podemos apreciar a continuación:

1. Las medidas adoptadas para favorecer la cooperación, a que hace referencia al artículo 20 del Convenio deberían incluir, cuando resulte apropiado y necesario, el nombramiento, conforme a la práctica nacional, de delegados de seguridad de los trabajadores, de comités obreros de seguridad e higiene o de comités paritarios de seguridad e higiene, o de estos dos últimos a la vez; en los comités paritarios, los trabajadores deberían tener una representación por lo menos igual a la de los empleadores.
2. Los delegados de seguridad de los trabajadores, los comités obreros de seguridad e higiene y los comités paritarios de seguridad e higiene, o, cuando sea apropiado, otros representantes de los trabajadores, deberían:
  - a) Recibir información suficiente, sobre las cuestiones de seguridad e higiene, tener la posibilidad de examinar los factores que afectan a la seguridad y a la salud de los trabajadores y ser alentados a proponer medidas en este campo.

---

<sup>265</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.11, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

- b) Ser consultados cuando se prevean -y antes de que se ejecuten- nuevas medidas importantes de seguridad e higiene, y procurar por su parte conseguir la adhesión de los trabajadores a tales medidas.
- c) Ser consultados cuando se prevean cambios en las operaciones y procesos de trabajo y en el contenido, o en la organización del trabajo que puedan tener repercusiones en la seguridad o la salud de los trabajadores.
- d) Estar protegidos contra el despido y otras medidas perjudiciales, cuando cumplan sus funciones en la esfera de la seguridad e higiene del trabajo como representantes de los trabajadores o miembros de los comités de seguridad e higiene.
- e) Tener posibilidad de contribuir al proceso de toma de decisiones al nivel de la empresa, en lo que concierne a las cuestiones de seguridad y de salud.
- f) Tener acceso a cualquier parte de los lugares de trabajo y poder comunicar con los trabajadores, acerca de las cuestiones de salud y de seguridad durante las horas de trabajo y en los lugares de trabajo.
- g) Tener la libertad de establecer contacto con los inspectores del trabajo.
- h) Tener posibilidad de contribuir a las negociaciones en la empresa, sobre cuestiones relativas a la salud y a la seguridad de los trabajadores.
- i) Disponer de un número razonable de horas de trabajo remuneradas para ejercer sus funciones relativas a la salud y a la seguridad, y recibir la formación pertinente.

- j) Recurrir a especialistas para asesorarlos sobre problemas de salud y de seguridad particulares”<sup>266</sup>.

En consecuencia, la administración, en el momento de ejercer este rol y regular la obligación de constituir estas instancias, en las empresas que superen una determinada cantidad de trabajadores o que por la peligrosidad de las actividades que en ella realicen se haga aconsejable su constitución, deberá tener en cuenta, además de lo señalado anteriormente, lo siguiente:

- *Miembros del comité*: los integrarán representantes de la empresa (con poder y facultades para decidir) y de los trabajadores (que cuenten con una protección especial de estabilidad en sus puestos de trabajo y de las garantías necesarias para poder ejercer sus funciones). En este sentido es importante: a) que sus componentes tengan un interés especial en estos aspectos, así como también que reciban cursos de formación en esta materia<sup>267</sup>; b) que los distintos niveles jerárquicos de la empresa participen activamente en el Comité, con el objeto de integrar a todo el personal y c) deben contar con una asesoría técnica especializada en la materia.
- *Funciones*: estos Comités deberían tener entre otras, las siguientes funciones: a) Investigación y control de accidentes, con el propósito de descubrir y promover la adopción de las medidas que procuren evitar un nuevo infortunio; b) Control y valoración de las condiciones de higiene y seguridad de la empresa; c) Análisis de las condiciones de seguridad, en que los trabajadores prestan sus servicios, con el propósito de evitar el acaecimiento de infortunios; d) Promover la capacitación y entrenamiento del

---

<sup>266</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.11, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

<sup>267</sup> A modo de ejemplo, podemos citar lo establecido en el sistema de riesgos del trabajo de Argentina, donde se establece que el empresario puede solicitar la colaboración de su Aseguradora de Riesgos del Trabajo, para la capacitación de los integrantes de su comité (art. 19, inc. d), Decreto N° 170/96).

personal en técnicas y principios preventivos; e) Intervenir, de forma previa, a la incorporación de tecnología o a la modificación de los métodos de trabajo, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener en la salud de los trabajadores; f) Participar en la elaboración y aprobación de los programas de prevención de riesgos de la salud de los trabajadores y evaluar periódicamente el programa anual de prevención de la empresa, emitiendo el balance anual y proponiendo las modificaciones necesarias; g) Fomentar la cooperación de todos los trabajadores en los esfuerzos que se desplieguen para mejorar las condiciones de seguridad y combatir la indiferencia y la resistencia pasiva de las personas interesadas<sup>268</sup>; h) Gestionar los mecanismos de reconocimiento a los trabajadores sobre sus aportaciones para la reducción de la siniestralidad laboral e i) Intervenir como comisión paritaria especializada en la interpretación de las condiciones de trabajo regulada en el convenio colectivo aplicable.

- *Desarrollo del trabajo del comité:* la labor de la Comisión debe ser ejecutada en forma racional y sistemática, dando énfasis a la planificación y control, fijando metas, objetivos y responsabilidades, adquiriendo, sus decisiones con total respaldo y compromiso del máximo responsable de la empresa.
- *Compromiso de la Dirección:* como metodología de trabajo, se debe asegurar la existencia de reuniones periódicas con el nivel de máxima decisión de la empresa, para lograr el respaldo, la credibilidad y el respeto por la labor ejecutada por el Comité. Para ello resulta de importancia que la programación de actividades del comité con sus objetivos anuales, así como también la valoración

---

<sup>268</sup> El desagrado de que hacen muestra algunas personas para aceptar órdenes, puede evitarse si las mismas son explicadas por compañeros de trabajo que no ejercen autoridad alguna, pero que son respetados o estimulados personalmente.

sobre el cumplimiento de los mismos, sea suscrita y asumida expresamente por la Dirección de la compañía.

#### *2.3.4.3. Promoción de implantación de instancias paritarias por sectores de actividad*

Anteriormente destacábamos la importancia que la administración del trabajo promueva el ejercicio de la autonomía colectiva, por parte de los actores sociales, tanto para la celebración de convenios colectivos de trabajo típicos, cuanto para el funcionamiento de comisiones tripartitas, para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo<sup>269</sup>.

Cuando tratamos el ejercicio de la autonomía colectiva de las partes, como fuente de regulación del sistema de seguridad y salud en el trabajo, destacábamos la importancia que los distintos organismos internacionales le habían dado a esta herramienta. Puntualmente, la Recomendación de la Organización Internacional del Trabajo, sobre la administración del trabajo de 1978 al referirse a las “Funciones del sistema nacional de administración del trabajo”, dice que la misma “...debería poner sus servicios a disposición de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en las condiciones que permitan la legislación y la práctica nacionales, a fin de promover la regulación de las condiciones de empleo y de trabajo mediante la negociación colectiva” (párrafo II, 5. 2)), sigue en torno a esta Recomendación, expresando que “...debería haber programas de administración del trabajo orientados hacia el fomento, establecimiento y desarrollo de relaciones de trabajo que promuevan progresivamente mejores condiciones de trabajo y de vida profesional y que respeten el derecho de sindicación y de negociación colectiva” (párrafo II, 8. 1)).

---

<sup>269</sup> Para nosotros la negociación colectiva es el “genero”, donde una de las especies es el convenio colectivo de trabajo. Por ello dentro del primer concepto, están comprendidas otros tipos de discusiones que realizan colectivamente las partes que integran el contrato de trabajo, como por ejemplo, las que se realizan en las Comisiones Tripartitas para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo, para la lucha contra el trabajo clandestino o para la promoción y generación de empleo.



En consecuencia, el Estado debe ejercer un rol activo para promover la constitución, a nivel de una actividad productiva determinada, de Comisiones Tripartitas para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo (integradas por los representantes de los trabajadores, de los empleadores y el propio Estado) con la finalidad que las partes en el ejercicio de su autonomía colectiva participen en la definición de las pautas de higiene y seguridad en el trabajo, que luego regirán los contratos individuales de trabajo, así como también en su difusión y control.

En relación con el mecanismo de funcionamiento de estas Comisiones, consideramos importantes destacar los siguientes aspectos:

- Deben funcionar con dos niveles de participación. En el primero, a través de la conformación de una Subcomisión Técnica (integrada por los profesionales en higiene y seguridad en el trabajo, especialistas en el tratamiento de los riesgos de la actividad productiva que se trate, representantes de cada una de las partes) cuya función principal es definir el contenido técnico del programa. En el segundo nivel, se encuentra la Comisión Política integrada por los representantes políticos de todas las instituciones participantes, quienes tienen la función de analizar el informe elaborado por el consenso de los técnicos y en su caso suscribir el acuerdo pertinente sobre aquella base.
- La participación en la Comisión de representantes de la administración del trabajo, asegura que lo acordado no se contraponga con la legislación vigente, y el acuerdo pactado por los representantes de los agentes sociales, en el ejercicio de su autonomía colectiva, debe tener un efecto similar que el convenio colectivo de trabajo. Por otra parte, no es menos importante destacar la fuerza vinculante que este tipo de consenso tiene para el legislador, en caso de que sea necesario la ratificación de alguna de sus disposiciones por medio de una ley.

- En muchos casos, se hace conveniente que estas Comisiones se constituyan de forma cuatripartitas, asegurando la participación de las entidades que gestionan la cobertura de las contingencias profesionales o que prestan asesoramiento y apoyo técnico en materia de prevención de riesgos laborales.

#### *2.3.4.4. Promoción de mecanismos de coordinación entre los departamentos de la Administración*

Especialmente, en materia de seguridad y salud en el trabajo, el Estado debe promover la suscripción de convenios de colaboración entre todas aquellas áreas que intervienen ante la existencia de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, así como también para la tramitación recíproca de procedimientos o actuaciones para la vigilancia y control en materia de seguridad y salud laboral, asegurando una eficaz comunicación.

Entre los mecanismos de coordinación necesarios a implantar, a modo de ejemplo, podemos citar la necesidad de que se obligue al juez, que constate el incumplimiento por parte del empresario de una norma de seguridad y salud en el trabajo, a notificarlo a la inspección del trabajo.

#### *2.3.4.5. Promoción de acciones superadoras del marco jurídico vigente*

El Estado tiene un rol importante para promover la implantación, en la empresa, de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (superadores de las obligaciones básicas establecidas por la normativa), así como también para la asunción empresarial de mecanismos de responsabilidad social corporativa.

## 2.4. La Administración en Argentina

### 2.4.1. Introducción

La causa que justifica y le da razón de ser al rol de la administración en Argentina, surge del propio preámbulo de la Constitución Nacional, ya que allí se afirma que uno de los objetivos tenidos en cuenta por los representantes del pueblo, al sancionar la Carta Magna, es justamente "la promoción del bienestar general", por lo que el Estado tiene este mandato.

Para ello, debe reglamentar los derechos civiles consagrados por la Constitución Nacional (actividad policial del Estado en la etapa legislativa), ya que de acuerdo con lo prescripto por el artículo 14 de la misma, "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio".

Esta actividad a cargo del Estado no es absoluta, sino que tiene como límite lo prescripto en el artículo 28 de la CA, cuando afirma que los principios, garantías y derechos consagrados en ella no podrán ser alterados por las leyes que reglamentan su ejercicio.

Como hemos indicado, la actividad policial del Estado se desarrolla en diferentes etapas, cuyas principales características en el régimen jurídico argentino son las siguientes:

#### 1. *Actividad policial del Estado en la etapa legislativa:*

- *Materias:* todas las que estén relacionadas con el bienestar general de la sociedad.
- *Fundamento Normativo:* art. 14 de la CA

- *Competencia*: el parlamento nacional o provincial, según la distribución de competencias asignadas por la Carta Magna (art. 121 y 75 inc. 12 de la CA).
- *Límites*: inalterabilidad de normas supralegales, por medio de la leyes que reglamenten su ejercicio (art.28 CA). Las funciones legislativas deben ser ejecutadas con un criterio de razonabilidad, como bien afirma Manuel María Diez: "Las regulaciones son razonables cuando fueren necesarias y apropiadas. Ellas no pueden ser opresivas y deben ser sancionadas con la buena fe necesaria para guiarlas hacia la satisfacción del interés general. Como ha dicho la Corte Suprema "la reglamentación no debe ser infundada o arbitraria, sino razonable, es decir justificada por los hechos y las circunstancias que le han dado origen y por la necesidad de salvaguardar el interés público comprometido y proporcionada a los fines que se procura alcanzar" (Fallos CSJ, t.190, p. 483)"<sup>270</sup>.

## 2. Actividad policial del Estado en la etapa administrativa

- *Materias*: todas las que estén relacionadas con el bienestar general de la sociedad.
- *Fundamento normativo*: art. 99, 122, 75 inc.12 (función de aplicación de las normas) y concordantes de la CA
- *Competencia*: los poderes constituidos nacionales, provinciales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, según la distribución de competencias asignadas por la CA (art. 121, 126 y 75 inc. 12 de la CA).
- *Límites*: los que impone la propia ley que le concede las atribuciones al órgano administrativo, la inviolabilidad del

---

<sup>270</sup> Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Tomo II, p. 202, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

domicilio salvo orden judicial o autorización concedida por la norma, el derecho de defensa del ciudadano, y el ejercicio de las facultades administrativas bajo un criterio de razonabilidad. Con respecto a este último aspecto, es importante destacar que "debe existir razonabilidad cuando la administración realice el ejercicio concreto y particular del poder de policía mediante el acto administrativo de policía, y ello surge normativamente del art. 7 inc. f) de la ley 19.549 al disponerse que las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad. No debe olvidarse que todos los actos que produce la administración han de contar no sólo con un fundamento de legalidad, sino también de razonabilidad."<sup>271</sup>.

### *3. Actividad policial del Estado en la etapa judicial*

- *Materias*: los derechos garantizados por la Constitución Nacional y Provincial y las leyes que en su consecuencia se dicten.
- *Fundamento normativo*: arts. 5, 18, 75 inc. 12 y concordantes de la Constitución Nacional y Provincial.
- *Competencia*: los Tribunales Nacionales o Provinciales, según la distribución de competencias asignadas por la Carta Magna (arts. 75, inc. 12 y 116 de la CA).
- *Límites*: los que impone la propia Constitución (art. 18 CA) y las leyes procesales nacionales y provinciales, según corresponda.

---

<sup>271</sup> Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Tomo II, p. 204, Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

#### *2.4.2. Distribución de competencias*

Teniendo en cuenta el objeto de estudio de esta Tesis Doctoral, resulta de importancia analizar la distribución de competencias, entre el Estado Nacional y las Provincias, en materia laboral.

Efectuando un breve análisis del devenir histórico en esta materia, podemos concluir y al mismo tiempo afirmar que se dan dos situaciones previsibles. Por un lado, la doctrina e incluso la jurisprudencia mayoritaria del país ha sostenido que el poder de policía laboral es uno de los poderes no delegados, por los gobiernos locales al gobierno central y, por lo tanto, les corresponde autónomamente su ejercicio. Por el otro, observamos que más allá de lo dicho anteriormente, la distribución de competencias en esta materia estuvo supeditada a determinaciones de tipo político más que jurídicas (tan es así que dependiendo de quien tuviera a su cargo los destinos de la nación, la administración del trabajo se ejercía en forma centralizada desde el Gobierno Federal o por el contrario, de manera descentralizada a través de los Gobiernos Provinciales).

En un sistema de gobierno federal como el argentino, la distribución de facultades y competencias del Estado central y local vienen dadas por la Constitución Nacional.

Es decir que, "el Estado Federal tiene como origen una Constitución que regula las competencias del Estado Federal y de los locales y que establece un régimen indisoluble". Como bien afirma Germán Bidart Campos, "en el Estado Federal se da una división de competencias, de mayor o menor grado, que implica distribuir los poderes entre el gobierno general y los gobiernos regionales, de manera que cada uno sea, en su esfera, coordinado e independiente. Cada gobierno es limitado en su ámbito y asimismo independiente, hay poderes delegados y poderes reservados, teóricamente, el mayor cúmulo de atribuciones debe recaer en los Estados miembros y el menor

en el Estado Federal, por aquello de que en la federación es regla la competencia de los Estados particulares, y excepción la incompetencia<sup>272</sup>.

A través de la Carta Magna y por voluntad de los gobiernos provinciales se constituye el gobierno federal y como consecuencia de ello, aquellos resignan a favor de este y en forma expresa algunas de las facultades que como Estados autónomos le pertenecían, reservándose -expresa o implícitamente- otras, tal el caso del poder de policía.

La Constitución Argentina determina que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal (art. 121), se dan sus propias instituciones locales y se rigen por ellas (art. 122), y tienen a su cargo la función de aplicación de las normas (art. 75, inc. 12).

Según estas normas, principalmente los arts. 121 y 122, que aluden a la autonomía institucional y a la autocefalia (elección de sus autoridades), teóricamente, el sistema federal, según lo dijeron sus autores, estaba vaciado en el molde de la Constitución de los EE.UU.. En las propias palabras de la Comisión Redactora del proyecto de 1853, conserva cada provincia su soberanía y su independencia, se gobierna conforme a sus propias instituciones y la elección de sus autoridades se verifica por la libre voluntad de sus habitantes. Este era el voto expreso de los pactos de 1831 y 1852 (arts. 16 y 2, respectivamente)<sup>273</sup>.

Las conclusiones a las que se arribaron en el Primer Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, reunido en San Miguel de Tucumán, en Abril de 1960 nos permite visualizar con mayor claridad la distribución de competencias entre el Estado nacional y el provincial en esta materia.

---

<sup>272</sup> Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, p. 480, Ediar, Buenos Aires, 1992.

<sup>273</sup> Bidart Campos, Germán J., *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*, p. 294, Ediar, Buenos Aires, 1992.

En esa oportunidad se afirmó: 1) En virtud de la reforma de la Constitución Nacional del año 1957, al artículo 67 inc. 11 (hoy 75 inc. 12), por la que se faculta al Congreso de la Nación a dictar el Código de Trabajo, se ha delegado al mismo sin restricciones o reservas, la competencia para determinar las instituciones y normas vinculadas al derecho laboral con vigencia en todo el país, comprendiéndose dentro de las mismas, todas aquellas que se conecten con la vinculación contractual o relación laboral, ya sean directas o derivadas de la prestación de trabajo, e igualmente, las que se refieren a las asociaciones sindicales e institutos que se concretan por acción de las mismas; 2) Para los aspectos especiales vinculados a las condiciones ecológicas, económicas y sociales de algunas provincias, como así también en relación a las condiciones de salubridad y seguridad en las tareas laborales, se estima que, aparte de consignarse los principios generales en el código de trabajo, debe facultarse en éste expresamente, a la nación y provincias, para adecuar o complementar las normas básicas del mismo a los lugares de aplicación; 3) Respecto a las autoridades de aplicación del Código de Trabajo y de la Seguridad Social, y determinación de normas de procedimientos respectivos, corresponde a las provincias determinarlas con relación a las personas, cosas y hechos que se manifiesten dentro de su jurisdicción, en virtud de que estas facultades no han sido delegadas.

Desde el punto de vista normativo, es importante destacar que las nuevas constituciones provinciales, que se fueron sancionando a partir de 1983, complementan lo dispuesto por la Carta Magna Nacional, ya que prescriben expresamente que la titularidad del poder de policía laboral le corresponde a los gobiernos locales atento a que fue reservado por ellos.

Dentro de estas constituciones se encuentra la de Córdoba (sancionada en 1987), que prescribe en su preámbulo que su finalidad es la de “exaltar la dignidad de la persona y garantizar el pleno ejercicio de sus derechos afianzando los derechos de la provincia en el concierto federal argentino”; correspondiéndole al gobierno provincial “ejercer los derechos y competencias no delegadas al gobierno federal” (art. 16 inc. 1), encontrándose, “el Estado,



obligado a promover la ocupación plena y productiva de los habitantes de la provincia” (art. 54, segundo párrafo), indicando expresamente, por último, que “el Estado Provincial ejerce la policía del trabajo en el ámbito personal y territorial” (art. 54, cuarto párrafo), y que el Gobernador “tiene a su cargo, conforme a las leyes, la policía del trabajo” (art. 144, inc. 17).

En consecuencia, los gobiernos provinciales se han reservado para sí el poder de policía en general y en especial el laboral, por lo que son sus titulares y lo ejercitan en los territorios de su jurisdicción, con las siguientes excepciones: a) cuando por razón de las personas o cosas se afecte la jurisdicción federal (por ejemplo en conflictos colectivos en el transporte interprovincial, o en Universidades Nacionales, etc.); b) aquellos casos en que la Constitución Nacional determina la competencia del gobierno central (art. 75 inc. 12); o cuando por la naturaleza de la institución, su nivel de representación, y la importancia y consecuencias de su acción, se exceda el marco provincial (por ejemplo el supuesto de contralor de los sindicatos, conforme la normativa vigente)<sup>274</sup>.

Ahora bien, más allá del análisis efectuado en los párrafos anteriores, es importante tener presente lo que sucede en esta materia desde el punto de vista práctico.

Cuando hablábamos del Estado y las relaciones del trabajo, señalábamos que era necesaria la intervención de aquél en este campo, a través de procedimientos ágiles y cercanos a las partes.

---

<sup>274</sup> La jurisprudencia mayoritaria es coincidente con esta consideración doctrinaria, entre estos fallos podemos citar los siguientes: “El poder de policía de las provincias es irrenunciable y su pretendida delegación es extraña a las atribuciones del poder ejecutivo o de las legislaturas provinciales. Los poderes no delegados o reservados por las provincias no pueden ser transferidos al gobierno de la Nación, mientras no lo sean por la voluntad de las provincias expresadas en congreso general constituyente” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos: 239:343). “Las provincias pueden, en el ejercicio del poder de policía, legislar sobre la seguridad, moralidad, e higiene, e incluso el orden y la paz del trabajo, y dictar normas para la aplicación jurisdiccional de las leyes comunes” (Corte Suprema de Justicia de la Nación, Fallos: 252:26).

En el convencimiento que uno de los principios más importante de la legislación laboral es el de la "inmediatez", afirmábamos que para lograr su vigencia, se hace necesario contar con organismos administrativos descentralizados (que tengan amplias facultades resolutivas) y distribuidos en todo el territorio nacional, de manera tal que los agentes sociales tengan un fácil acceso a ella y una pronta solución de sus diferendos.

Según lo acontecido en Argentina, podemos afirmar que la única manera de dar cumplimiento a los fines transcriptos en el párrafo anterior, es a partir del pleno ejercicio del poder de policía por parte de los gobiernos locales. Esto permite la intervención directa de quien es el obligado principal, en cada jurisdicción, de mantener la paz social y asegurar la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de su territorio, lo que redundará en un más acabado conocimiento de la realidad, ya que ese Estado forma parte de la sociedad que integran los propios agentes sociales.

La intervención de la autoridad laboral no se puede ver demorada y sujeta a decisiones que se toman desde la Metrópoli, por funcionarios que analizan la situación a través de un frío expediente, ya que esto deviene en resoluciones, por un lado, tardías y por el otro fuera de contexto y alejadas de la realidad. Esto nos lleva a afirmar, que por más reducida que sea la acción provincial administrativa en el ámbito laboral, siempre será mejor que lo que pueda hacer el organismo nacional en esta materia.

Marta S. Montero, afirma que; "debe apuntarse que la centralización no solucionó los problemas que plantea el contralor en materia laboral, sino que - lejos de ello- reavivó los existentes y creó otros nuevos, tales como la falta de inmediatez y la excesiva burocratización, a lo que se sumó el desmantelamiento de las delegaciones regionales del Ministerio y la supresión de algunas, con lo que el servicio se vio seriamente afectado"<sup>275</sup>.

---

<sup>275</sup> Montero, Marta S., *Acuerdos de delimitación de competencia en el orden nacional y provincial, respecto de los servicios administrativos en el sector laboral*, p. 111, Doctrina Laboral II, Errepar, Buenos Aires, 2000.

Por otro lado, Mariano R. Tissembaun, sostiene que “con la centralización administrativa nacional, han surgido serios inconvenientes que pueden destacarse en dos modos: a) el de la dinámica de la aplicación, y b) el de la eficiencia de sus resultados.

La centralización administrativa ha sido juzgada en modo adverso por los resultados contrarios, en cuanto a la rapidez de las decisiones frente a situaciones de apremio, que requieren soluciones inmediatas, y la demora en resolverlas, que se cubre a veces, con los efectos retroactivos de su aplicación, circunstancia que genera graves inconvenientes en la normalización de las tareas vinculadas a la actividad laboral. Con frecuencia no se percibe la urgencia de la solución, cuando el órgano jurisdiccional se encuentra distante del sitio donde se ha planteado el problema.

Además de ello, la distancia pareciera que hace diluir la objetividad concreta de la cuestión suscitada, con sus características especiales. No es lo mismo juzgar una cuestión que afecta al trabajo y a la economía de una zona, desde un sitio muy distante, donde el enfoque del mismo problema tiene otras modulaciones, lo que determina muchas veces un espejismo extraño al de la zona de aplicación, y el error en establecer modos de ejecutoriedad que resultan inoperantes o contraproducentes”<sup>276</sup>.

Además y más allá de lo establecido en la norma, se pueden observar en Argentina importantes asimetrías en el momento de valorar la estructura administrativa de las distintas provincias, para el ejercicio del poder de policía del trabajo. Por ello, el desafío fue consolidar un verdadero sistema nacional que asegure en todo el país el respeto de la legislación laboral y el pleno ejercicio del poder de policía laboral<sup>277</sup>.

---

<sup>276</sup> Tissembaun, Mariano R. *La jurisdicción nacional y provincial en materia laboral*, Derecho del Trabajo, p. 144, La Ley, Buenos Aires, 1957.

<sup>277</sup> Distintas instancias que se fueron desarrollando a lo largo de los años perseguían el cumplimiento de estos objetivos, entre ellas podemos citar: la creación del Consejo Federal del Trabajo (integrado por la

En todo este proceso tuvo un rol muy importante el Consejo Federal del Trabajo (CFT), que nació el 12 de junio de 1990 por voluntad política de las provincias argentinas de Córdoba, Mendoza, Chaco, San Juan, Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fé, Tucumán, Chubut y Jujuy (al que luego se fueron sumando el resto de las provincias y el gobierno nacional). Entre las funciones del CFT podemos destacar las siguientes:

- Afianzar y promover el funcionamiento autónomo de las Administraciones Provinciales, en el ejercicio pleno del Poder de Policía del Trabajo, lo referente a condiciones y medio ambiente del trabajo.
- Impulsar la unificación de los métodos y procedimientos administrativos laborales y de los regímenes sancionatorios.
- Promover políticas de concertación y participación de todos los actores sociales.
- Impulsar convenios de cooperación recíproca entre las distintas jurisdicciones.

Además de las funciones antes indicadas, cuando el CFT es ratificado institucionalmente por la Ley 25.212, se establece que también le correspondía ejercer la función de autoridad central de la inspección del trabajo, prevista en los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo, atribución

---

autoridad administrativa del gobierno nacional y de las provincias) y su posterior ratificación legislativa por medio de la Ley 25.212, la creación del Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social al sancionarse la Ley 25.250 y su Decreto Reglamentario 95/01, incluso en esta norma se estableció expresamente que "Cuando un servicio local de inspección del trabajo, no cumpla con las exigencias de los convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo o las que se derivan de este Capítulo, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos de la Nación propondrá al Consejo Federal del Trabajo la elaboración de un programa de reorganización" (art. 22).

ésta que posteriormente fue traspasada a la Autoridad Laboral del Gobierno Central, por medio de la Ley 25.250<sup>278</sup>.

En consecuencia, en la actualidad las facultades de los gobiernos provinciales en esta materia, se encuentra reconocida en la Ley 25.250 y su Decreto Reglamentario 95/01 al crearse el “Sistema Integrado de Inspección de Trabajo y la Seguridad Social” (Título VI, art. 19 y siguientes)<sup>279</sup>.

El régimen jurídico mencionado en el párrafo anterior, establece que: a) el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social -en adelante, SIITySS- estará conformado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y sus organismos autárquicos, por el Consejo Federal del Trabajo, por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros y por las autoridades administrativas del trabajo de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, cuando estas últimas adhieran al Sistema (art 1); b) el Consejo Federal del Trabajo, en ejercicio de las funciones que le son propias, promoverá todas aquellas acciones conducentes a dotar de una mayor eficacia a la función inspectora en las distintas jurisdicciones, evitando desigualdades y

---

<sup>278</sup> Por parte del art. 34 de la Ley 25.250, sancionada el 11 de mayo del 2000 y publicada en el Boletín Oficial el 2 de junio del mismo año.

<sup>279</sup> Art. 19 - Créase el Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, con la finalidad de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo y de la seguridad social, garantizar los derechos de los trabajadores previstos en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional, y en los convenios internacionales ratificados por la Argentina, eliminar el empleo no registrado y demás distorsiones que el incumplimiento de la normativa del trabajo y de la seguridad social provoca en los mercados. El sistema estará integrado por los organismos que fije la reglamentación. Los servicios que integren el Sistema serán prestados por la autoridad administrativa del Trabajo y la seguridad social nacional y provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que actuarán bajo los principios de corresponsabilidad, coparticipación, cooperación y coordinación, para garantizar su funcionamiento eficaz y homogéneo en todo el territorio nacional.

Art. 20 - Los organismos del Sistema Integrado de Inspección del Trabajo y de la Seguridad Social, *dentro de sus respectivas jurisdicciones*, vigilarán y exigirán el cumplimiento de la normativa vigente, y desarrollarán acciones educativas y de asesoramiento.

De igual manera al establecerse en esta norma las Bases Comunes de Organización de los Servicios de Inspección, la ley nacional reconociendo las facultades de las provincias y del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, determina las características principales del mismo e invita a las distintas jurisdicciones para que se adhieran a las mismas (arts. 30 y 31).

distorsiones en el SIITySS (art. 2); c) los eventuales conflictos que pudieren suscitarse entre el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y las administraciones del trabajo de las Provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires -o entre estas últimas-, deberán plantearse, tratarse y, eventualmente, resolverse en el seno del Consejo Federal del Trabajo, el que, a tales efectos, ejercerá funciones de componedor (art. 2); d) el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en su carácter de autoridad central del SIITySS, dentro del área de su competencia específica, queda facultado para dictar las normas complementarias relativas a la interpretación, aplicación y control del SIITySS, previa consulta al Consejo Federal del Trabajo (art. 9).

Ahora bien, en particular en lo que respecta a la aplicación de la normativa de seguridad y salud en el trabajo, al sancionarse la Ley de Riesgos del Trabajo nº 24.557 (art. 35), se crea la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (SRT), como entidad autárquica<sup>280</sup> en jurisdicción del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, quien en nombre del Gobierno Nacional interviene como autoridad de aplicación en esta materia, absorbiendo las funciones y atribuciones que venía desempeñando la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo<sup>281</sup> (que hasta entonces integraba la propia administración laboral nacional).

---

<sup>280</sup> Conforme lo previsto en la Constitución Nacional (art. 75, inciso 20), el legislador decidió darle la característica de entidad autárquica a la SRT e incluso por medio del art. 36, inc. e) de la LRT, la faculta a dictar su reglamento interno, administrar su patrimonio, gestionar el Fondo de Garantía, determinar su estructura organizativa y su régimen interno de gestión de recursos humanos. En consecuencia toda modificación, limitación o restricción a las facultades de este ente autárquico corresponde efectuarse por otra ley del Congreso. Las entidades autárquicas no están sujetas jerárquicamente al órgano central (en este caso el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social) pero sí al control administrativo que el mismo ejerce. El órgano central debe controlar la forma cómo estos entes cumplen sus fines, en un todo de acuerdo a las facultades que le otorgó el legislador, de forma que en la medida que no existan estos desvíos, el órgano central no debe interferir en las facultades que son propias de aquél.

<sup>281</sup> En consecuencia la Superintendencia de Riesgos del Trabajo además de las funciones reconocidas por la Ley 24.557, asume todas aquellas que tenía la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo y que resulte competente según las cosas o las personas caigan en su jurisdicción. Las funciones que tenía la ex Dirección Nacional eran las siguientes: 1. Programar y realizar inspecciones en establecimientos, explotaciones, tareas y ambientes de trabajo sujetos a jurisdicción nacional; 2. Análisis de las materias primas utilizadas en los ambientes laborales y en los procesos industriales a fin de determinar exposiciones a riesgos a factores físicos, químicos, biológicos o de organización del trabajo; 3. Toma de muestras físicas y químicas y evaluación de agentes físicos y químicos; 4. Fiscalización de normas relativas a incendios y seguridad laboral en su jurisdicción; 5. Investigación de accidentes de trabajo; 6.

---

Intervenir acerca de la aplicación de códigos de edificación en el área industrial y comercial; 7. Efectuar la intimación de las mejoras dispuestas y controlar el efectivo cumplimiento de las mismas cuando corresponda; 8. Labrar actas de infracción en caso de incumplimiento de las normas vigentes cuando corresponda; 9. Clausura de los establecimientos, explotaciones, tareas y ambientes de trabajo y levantamiento de las mismas; 10. Inspección, intimación de mejoras y clasificación de tareas y ambientes de trabajo en el ámbito de trabajo portuario; 11. Coordinar con la Dirección Nacional de Inspección del Trabajo la aplicación de la legislación laboral en jurisdicción portuaria; 12. Clasificación de tareas, lugares y ambientes de trabajo en general; 13. Fiscalización del cumplimiento de las normas laborales en el área de su competencia, incluyendo los servicios de Medicina del Trabajo y de Higiene y Seguridad, internos o externos; 14. Entender en el estudio durante las inspecciones de aquellos factores de diseño del puesto o método del trabajo y en general ergonómicos, que puedan ser causal de fatiga u otras alteraciones de la salud; 15. Evaluación de procedimientos diagnósticos utilizados para la supervisión del nivel de salud de los trabajadores; 16. Investigaciones en materia de Condiciones y Medio Ambiente de trabajo; 17. Organizar y mantener un registro de inspecciones, según origen de la demanda y problemática detectada; 18. Analizar y evaluar las muestras obtenidas en los ambientes y puestos de trabajo, así como también las biológicas provenientes de trabajadores expuestos; 19. Efectuar el desarrollo de técnicas de análisis de contaminantes químicos; 20. Efectuar el desarrollo y ejecución de técnicas que permitan la supervisión biológica de trabajadores expuestos a contaminantes químicos; 21. Determinación y actualización de niveles máximos permisibles de los contaminantes químicos ambientales; 22. Investigación de nuevos contaminantes químicos y procesos que puedan actuar sobre la salud de los trabajadores; 23. Estudio de las técnicas y recomendaciones internacionales en el área de competencia, adaptándolas a las características, necesidades y posibilidades del país; 24. Intervenir en el estudio de materias primas y tecnológicas que puedan determinar riesgo para los trabajadores; 25. Organizar la confección y actualización de un catálogo de productos que puedan generar contaminación o afectar la salud de los trabajadores y que contenga información adecuada de los mismos en relación con higiene y seguridad en el trabajo; 26. Organizar y mantener actualizados los riesgos establecidos en la legislación vigente en materia de higiene y seguridad en el trabajo; 27. Entender en la tramitación de la aprobación y el otorgamiento de la documentación laboral, referida a higiene y seguridad en el trabajo, exigida por la legislación; 28. Emisión del dictamen técnico legal de las actuaciones que se tramitan cuando así se requiera; 29. Efectuar técnicamente la calificación de tareas y ambientes de trabajo; 30. Tramitación de oficios judiciales; 31. Entender en lo concerniente a los aspectos legales en los proyectos de elaboración y modificación de normas; 32. Evacuar consultas de otros Organismos del Estado sobre la aplicación de la normativa laboral a los fines previsionales; 33. Entender en la realización de información sumaria; 34. Investigación de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y sus repercusiones sobre la salud y seguridad de los trabajadores en las distintas actividades productivas; 35. Preparación y Ejecución de Seminarios Nacionales Tripartitos sobre Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo y eventos académicos y científicos conexos; 36. Desarrollo de estudio e investigaciones en el área de las Ciencias Sociales del trabajo, dentro de las estrategias y competencias del organismo; 37. Desarrollo de estudio e investigaciones en el área de prevención de accidentes y control de riesgos ambientales; 38. Desarrollo de actividades educativas en materias de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo dirigidas a los actores sociales; 39. Entender en la determinación del grado de incapacidad o condiciones de salud del trabajador a los fines previsionales u otros fines; 40. Adaptación, a las características propias del país, de las recomendaciones y técnicas internacionales en el área de Higiene y Seguridad Ocupacionales; 41. Informar a los trabajadores y a empleadores acerca de la problemática de las distintas áreas de prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; 42. Coordinación de las actividades desarrolladas a nivel provincial, regional y nacional por los diversos entes implicados en Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo; 43. Análisis de las repercusiones del contenido y organización del trabajo sobre la dignidad, salud y seguridad de los trabajadores; 44. Estudio de las repercusiones en la salud mental de los trabajadores de las condiciones y medio ambiente de trabajo; 45. Estudios relacionados con la fatiga psíquica y física de los trabajadores originada en el desempeño de sus tareas; 46. Desarrollo de un programa de publicaciones sobre Higiene u Seguridad Ocupacional a diferentes niveles; 47. Creación de un sistema de producción de medios didácticos; 48. Desarrollo y ejecución de cursos en el área de condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en los niveles básico, técnico y profesional; 49. Coordinar y colaborar con instituciones docentes en el desarrollo y planificación de actuaciones formativas a los diversos niveles; 50. Informar a los trabajadores y empleadores en los requerimientos relacionados con la formación y difusión de temas de Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo; 51. Estudio y adaptación

Antes de analizar las competencias de la SRT en el control del cumplimiento de la normativa de prevención, es importante destacar que esta entidad tiene asignada una función muy importante, al contar con atribuciones para desarrollar las disposiciones reglamentarias en la materia o, incluso, para aprobar (con efectos de ley) recomendaciones técnicas elaboradas por otras entidades, según lo dispuesto por el Decreto 1057/03, del 11 de noviembre.

Al momento de justificar estas atribuciones, se indica que resulta imprescindible contar con normas reglamentarias dinámicas que permitan y faciliten un gradual impulso renovador al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente del trabajo, por lo que resulta necesario facultar a la SRT para actualizar las especificaciones técnicas de los Reglamentos de Higiene y Seguridad en el Trabajo.

En consecuencia, se faculta al organismo a:

- Otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación y sus anexos, mediante Resolución fundada, y a dictar normas complementarias (art. 1).

---

de las técnicas y recomendaciones internacionales, en materia de formación y difusión, a las características y necesidades del país; 52. Coordinar la actuación de comisiones de representación sectorial externa que pudieran constituirse para el estudio de los temas de competencia; 53. Promover campañas y actividades de mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo; 54. Desarrollo de investigaciones en materia de seguridad en el trabajo con la finalidad de reconocer y evaluar las condiciones riesgosas existentes en los lugares de trabajo, proponiendo las medidas técnicas correctivas correspondientes; 55. Estudio de campo de materias primas y procesos industriales que representen riesgo para la integridad y salud de los trabajadores, a fin de elaborar las normas de seguridad correspondientes; 56. Elaboración de un programa de investigación de agentes materiales y condiciones de trabajo en los establecimientos; 57. Elaboración de normas técnicas en el área de seguridad en el trabajo; 58. Asistir a los actores sociales involucrados en la investigación técnica de los accidentes del trabajo que presenten características especiales de gravedad, o de aquellos que muestran una frecuencia elevada; 59. Desarrollo de la labor normalizadora sobre equipos de protección colectiva e individual, con especial énfasis en las condiciones de eficiencia, economía, duración y calidad; 60. Participar en la estimulación de la industria nacional, coordinando los organismos del país especializados en pruebas de ensayo y normalización; 61. Investigación de factores de elevada peligrosidad para el dictado de normas de control técnico; 62. Estudio, evaluación y corrección de agentes agresivos de especial frecuencia; 63. Elaboración de un programa de investigación sobre propiedades, efectos y valores admisibles, de los contaminantes ambientales en los lugares de trabajo; 64. Realización de investigaciones ambientales sobre carga térmica, nivel sonoro, radiaciones, ventilación e iluminación de los ambientes de trabajo; 65. Desarrollo de estudios epidemiológicos en trabajadores según riesgos laborales y actividades productivas; 66. Estudio epidemiológico de patologías que sospeche vinculadas al trabajo; 67. Efectuar exámenes médicos a trabajadores expuestos a riesgos laborales y emitir los dictámenes correspondientes; 68. Determinación del grado de incapacidad o condiciones de salud del trabajador a los fines u otros fines; 69. Realizar reconocimientos médicos a trabajadores que se desempeñan en ambientes y tareas insalubres.



Obsérvese que no sólo se faculta a actualizar las normas reglamentarias, sino que también a establecer plazos o requisitos "particulares".

- Establecer los modos para que los establecimientos en funcionamiento o en condiciones de funcionamiento, se adecuen a la Ley N° 19.587 y sus reglamentaciones, atendiendo a las circunstancias de cada caso y a los fines previstos por dicha Ley (art. 2).
- Aprobar las recomendaciones técnicas sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, dictadas o a dictarse por organismos estatales o privados, nacionales o extranjeros, que pasarán a formar parte del marco jurídico vigente (art. 3).

De lo antes descrito, surge con toda claridad la importancia del rol de la SRT en esta materia, ya que en la práctica puede establecer distintas modalidades y exigencias al momento de cumplir con la normativa vigente.

Por otra parte, la SRT tiene como función, en especial, a) controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo; g) fiscalizar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo en las empresas autoaseguradas (art. 36.1.).

La función antes señalada en el inciso a) del art. 36.1., debe interpretarse en el sentido de que estas labores serán ejecutadas por el organismo nacional, sin perjuicio de la que les corresponde a los gobiernos regionales en su ámbito personal y territorial. En consecuencia, la SRT tendrá funciones de colaboración en la supervisión del cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo en establecimientos sujetos a jurisdicción de los gobiernos provinciales, reservándose su intervención directa en aquellos en que estén sometidos a la jurisdicción federal. Esta manera de interpretar el sentido y alcance de lo dispuesto en dicho inciso, es coincidente con lo

dispuesto en la propia LRT, ya que en su art. 4<sup>282</sup> se determina que “las aseguradoras de riesgos del trabajo y los empleadores estarán obligados a informar a la SRT o a las Administraciones de Trabajo provinciales, según corresponda, la formulación y el desarrollo del plan de acción”.

En el mismo sentido, la SRT dispuso que: a) derivará las denuncias recibidas sobre el incumplimiento a los Programas de Reducción de la Siniestralidad y sus actuaciones, acompañada de su opinión técnica, a la autoridad administrativa de la jurisdicción competente (art. 11, Resolución SRT n° 700/00) y b) también derivará a la autoridad administrativa laboral de la jurisdicción competente las comunicaciones recibidas de las aseguradoras de riesgos del trabajo sobre los incumplimientos que detecten en el seguimiento de las acciones de (art. 33, Resolución SRT n° 552/01).

Otra muestra del reconocimiento normativo de las funciones de las administraciones laborales locales, lo encontramos en la Resolución n° 434, del 20 de junio de 2002, del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, que dispuso que la declaración de insalubridad del lugar o ambiente de trabajo resulta competencia exclusiva de la Administración Laboral Provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires correspondiente al domicilio del establecimiento laboral. Pudiendo éstas, si lo creen conveniente requerir de la SRT su colaboración y asistencia técnica previo al dictado de la declaración de insalubridad. Incluso por la Resolución de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo n° 473/2008, se establece que el procedimiento de impugnación de la declaración de insalubridad se tramita ante el Consejo Federal de Trabajo.

En consecuencia, en Argentina coexisten, al momento de aplicar la normativa de prevención de riesgos laboral y sancionar sus incumplimientos, tanto la Superintendencia de Riesgos Laborales, como las autoridades laborales de las provincias y del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires. Es decir, que esta función del Estado le corresponderá ejercerla tanto a las autoridades nacionales o regionales/locales, según que las materias o

---

<sup>282</sup> Según las modificaciones introducidas a la Ley 24.557, por el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 1278/00.

personas caigan en una u otra jurisdicción, situación ésta que genera la existencia de varias autoridades laborales.

Más allá de lo comentado con respecto al ejercicio del poder de policía por parte de las administraciones del trabajo provinciales o locales, es conveniente destacar que con la finalidad de fortalecer el rol de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, la LRT dispuso, entre otras las siguientes medidas:

- Autogestión de recursos económicos propios<sup>283</sup>, ya que sus gastos son soportados con aportes de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo y empleadores autoasegurados<sup>284</sup> (también la SRT dispone de los excedentes del Fondo de Garantía<sup>285</sup>).

---

<sup>283</sup> Concretamente nos referimos a las atribuciones que el legislador le otorga para administrar su propio patrimonio. Esta facultad es sumamente importante ya que sabemos que muchas veces este tipo de organismo para lograr cumplir sus objetivos requiere, por un lado, contar con los recursos necesarios y por el otro, poder administrarlos con autarquía y sin limitación alguna. Es decir, este organismo tiene recursos genuinos, que por ley tienen un destino específico (lo que indica que no pueden ser utilizados por el Estado para otro fin, ni tampoco restringido o limitado su uso) y no deberían ingresar a rentas generales. En consecuencia estos recursos no deberían integrar la Cuenta Única del Tesoro, ya que además de contar con un destino específico dispuesto por la propia LRT, son fondos que fueron establecidos para garantizar el debido funcionamiento de un subsistema de seguridad social, en este supuesto en relación con la autoridad de aplicación. Esto último lo afirmamos de esta manera, ya que el propio Poder Ejecutivo al Elevar el Proyecto de LRT, al Parlamento destaca que “según surge de los lineamientos generales expuestos, la LRT se inserta como un subsistema de la seguridad social que se integra armónica y complementariamente con otros institutos –fundamentalmente la legislación de higiene y seguridad en el trabajo y el sistema de jubilaciones y pensiones-...” (Mensaje del 4 de noviembre de 1994, punto IX).

<sup>284</sup> El artículo 1º de la Resolución Conjunta (SRT - SSN) n° 39-25806/98, estableció que, a los fines de atender el financiamiento de los gastos de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo y de la Superintendencia de Seguros de la Nación, como entes de supervisión y control de la ley 24557, el aporte a realizar por las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, a partir del 1 (uno) de julio de 1998, será del 3% (tres por ciento), calculado sobre el importe de las cuotas que las mismas recauden. Respecto a los aportes que corresponden a los empleadores autoasegurados, será de aplicación lo dispuesto en el Decreto 585, artículo 9º, y la Resolución 39 de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

<sup>285</sup> Este Fondo que es administrado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, tiene como destino principal abonar las prestaciones en caso de insuficiencia patrimonial del empleador, declarada judicialmente. Conforme lo dispuesto por el Decreto 491/97, en su art. 11, los excedentes del Fondo de Garantía se destinarán a financiar las siguientes actividades: a) Desarrollo de campañas publicitarias en medios masivos de comunicación, pudiendo solventar publicaciones y otros modos de comunicación sobre los beneficios de la prevención de accidentes de trabajo; b) Desarrollo de actividades de capacitación, general y particular, sobre la temática de los riesgos y prevención de los accidentes de trabajo; c) Financiación de actividades y proyectos de investigación sobre riesgos derivados del trabajo y su prevención, desarrollo de sistemas de información sobre las contingencias producidas, fortalecimiento institucional de los organismos de control y supervisión del sistema.

- Designación del titular del organismo, previo proceso de selección (y no simplemente por decisión política). Esto pone en evidencia la preocupación del legislador por asegurar la idoneidad y conocimiento técnico del funcionario. No olvidemos las particularidades, eminentemente técnicas, que tiene esta entidad autárquica<sup>286</sup>.

Por último, es importante destacar que resulta de fundamental importancia consolidar la función administrativa del Estado (tanto a nivel nacional, como provincial) en el ámbito laboral, ya que su ineficiencia no se debe a su tratamiento legislativo, sino a un deficiente modo de accionar del Estado. Su falta de consolidación, estabilidad, homogeneización y presencia<sup>287</sup> puede traer como consecuencia que cada agente social actúe según crea mejor para la atención de sus propios intereses, faltando quien con su accionar promueva el equilibrio social, asegurando el respeto a la integridad sicofísica

A modo de ejemplo, si tomamos algún dato correspondiente al período de la paridad dólar peso, podemos citar que el Excedente del Fondo al 30/6/99 fue de \$ 5.011.921.

<sup>286</sup> En el mismo sentido se afirmó, que dentro de los caracteres específicos derivados de la naturaleza propia de esta relación de empleo, se encuentra el aspecto formal (en virtud de que la sola y fundamental expresión de consentimiento no es suficiente para perfeccionar la relación, ya que normalmente se exige el cumplimiento de recaudos en esa misma declaración común – actos de nombramiento y de aceptación – u otros tales como aporte de documentación, certificado de aptitud psicofísica, presentación de declaraciones juradas, proceso de selección y demás inherentes a la validez del vínculo). El candidato debe tener los conocimientos intelectuales y culturales indispensables para el cargo. Los grados de esa aptitud serán variables, según la naturaleza de las funciones a desempeñar. El procedimiento de selección más utilizado es el denominado “concurso”, por el cual se procura determinar, mediante exámenes de oposición y antecedentes, el orden de merecimientos de un conjunto de postulantes. Pose, Guillermo A., *Régimen jurídico de la función pública*, pp. 11 y 39, Depalma, Buenos Aires, 1985.

<sup>287</sup> En este sentido los siguientes datos nos pueden dar un panorama de esta situación: según la Información Estadística sobre Inspección del Trabajo (Mercosur – Año 2000) que elabora el Área Estadística de la Dirección Nacional de Relaciones Federales del Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina el personal vinculado con la inspección de condiciones de seguridad e higiene en el trabajo es el siguiente: a) personal de inspección: 53; personal técnico y profesional: 27 y personal administrativo: 20. Obsérvese que estamos hablando de todo el país, incluso por la actividad profesional ejercitada en distintas oportunidades pudimos comprobar que en muchas provincias ni siquiera se cuenta con un inspector técnico o especialista en higiene y seguridad en el trabajo, menos aún con aparatos para efectuar mediciones o controles del ambiente laboral. Otro dato no menor que confirma este panorama está dado por la inestabilidad y continuidad del personal que se desempeña en la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (partiendo del titular de la cartera y pasando por las distintas gerencias), en este sentido no debemos olvidar que cada superintendente que se hace cargo (en la primera etapa de vigencia del sistema, tuvimos más de uno por año) viene con su política, su personal jerárquico y mandos medios, su estructura orgánica, etc.

de los trabajadores y garantizando un crecimiento económico con desarrollo social.

### *2.4.3. La inspección de trabajo*

Más allá de las funciones de la administración laboral que, en general hemos tratado en los párrafos anteriores, teniendo presente el objeto de esta Tesis Doctoral, resulta de importancia analizar, con mayor detalle, el rol de la administración en el ejercicio de la inspección de trabajo. Por ello, a partir de ahora, trataremos los principales aspectos de la regulación de la misma en Argentina.

Como hemos afirmado, con el Pacto Federal del Trabajo comienza en Argentina un importante proceso de homogeneización del régimen de sanciones por infracciones laborales, así como también en relación con las facultades de los inspectores, lo que implica un gran avance en esta materia, que se consolida con la sanción de la Ley 25.250.

En relación con las facultades de los inspectores, para la realización de sus labores, como principio general se establece que los inspectores, en el ejercicio de su función, tendrán las atribuciones establecidas por el artículo 12 del Convenio sobre Inspección del Trabajo, 1947, número 81, de la Organización Internacional del Trabajo.

En consecuencia, estos funcionarios están facultados para, en general, ejercer todas las facultades que le reconocen las leyes<sup>288</sup> y en particular a:

---

<sup>288</sup> En consecuencia, debemos tener en claro que las facultades de los inspectores establecidas en el Pacto Federal del Trabajo, son de mínima, es decir se pueden complementar con más atribuciones que puedan establecer las legislaciones provinciales al regular el poder de policía del trabajo (incluso el propio Pacto Federal del Trabajo, determina en el art. 7, inc. d), Anexo II, que los inspectores “tendrán la demás facultades que le reconocen las leyes”).

1. *Entrar libremente y sin notificación previa en los lugares donde se realizan tareas sujetas a inspección en las horas del día y de la noche:* el empleador debe facilitar el acceso al centro de trabajo, tanto al inspector, como al dirigente sindical que le acompañe. Fundamos esta posición no sólo por lo prescripto en el artículo 23 de la Ley nº 25.250, cuando sostiene que los “los representantes sindicales de los trabajadores, tendrán el derecho a acompañar al inspector durante la inspección”, sino también por lo regulado en el artículo 31 de la Ley de Asociaciones Sindicales de Trabajadores nº 23.551, al disponer que "son derechos exclusivos de las entidades sindicales con personería gremial, entre otros el de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y de la seguridad social y colaborar con el Estado en el estudio y solución de los problemas de los trabajadores". Esta participación resulta de utilidad, ya que los representantes sindicales tienen conocimientos puntuales de los establecimientos, lo que sin lugar a dudas redundaría en un procedimiento ágil, intensivo y minucioso. En el mismo sentido, el inspector al acceder al establecimiento debe solicitar la presencia de los delegados de personal y de los integrantes de los comités paritarios de higiene y seguridad en el trabajo u organismos similares<sup>289</sup>. No obstante lo antes afirmado, la independencia del inspector de trabajo debe ser total con respecto a toda influencia externa indebida. Por ello, los representantes de los trabajadores solo actúan como colaboradores del inspector y veedores del procedimiento. Esta es la condición indispensable para que su

---

<sup>289</sup> No debemos olvidar que estos representantes ejercen en los lugares de trabajo o, según el caso, en la sede de la empresa o del establecimiento al que estén afectados, la representación de los trabajadores ante el empleador y la autoridad administrativa del trabajo cuando ésta actúe de oficio en los sitios mencionados (art. 40, inc. a), de la Ley nº 23.551), a la vez que tienen derecho a verificar la aplicación de las normas en materia de higiene y seguridad en el trabajo, pudiendo participar en las inspecciones que disponga la autoridad administrativa del trabajo (art. 43, inc. a), de la Ley nº 23.551), actuando como veedor (art. 26 del Decreto nº 467/88, reglamentario de la Ley nº 23.551).

actuación sea eficaz. El inspector debe dar prueba de imparcialidad, neutralidad y objetividad en la aplicación de las leyes<sup>290</sup>.

2. *Al desarrollar la tarea inspectora*, el funcionario ejecuta su función “investigativa”; observando las condiciones generales del puesto de trabajo; interrogando al empleador y a los trabajadores, poniéndose en contacto con los representantes gremiales, solicitando la documentación laboral<sup>291</sup>, extrayendo las muestras necesarias para analizar las condiciones y medio ambiente de trabajo (CYMAT), etc. La posibilidad de interrogar solos o ante testigos al personal y al empleador<sup>292</sup> es una atribución que permite que esta tarea se realice en forma privada, lo que en muchos casos redundaría en la obtención de información más confiable y adecuada a la realidad, asegurándose de esta manera, la primacía del principio de la “verdad real”. Por otra parte, los inspectores podrán solicitar el auxilio de la fuerza pública<sup>293</sup>, a los fines de facilitar el cumplimiento de su cometido (esta situación se puede presentar, por ejemplo en aquellos supuestos en que se dificulte la acción del funcionario al ejercerse sobre él algún tipo de presión o amenazas a su integridad física).

---

<sup>290</sup> *La inspección del trabajo: manual de educación obrera*, p. 69, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

<sup>291</sup> Con respecto a la documentación laboral, es importante tener en cuenta que el empleador se encuentra obligado a mantenerla en el establecimiento, de manera tal que el inspector pueda controlarla en cada oportunidad que visite la empresa y corroborar la coincidencia entre lo que surge de ella y lo verificado en la inspección. En consecuencia, entendemos que se podría calificar este incumplimiento como una infracción grave, debido a que en caso de que no se exhiba la documentación, por un lado, no se puede controlar si realmente el empleador la lleva en debida forma y por el otro, se obstaculiza el ejercicio del poder de policía atento que el inspector no puede constatar y corroborar lo verificado en el procedimiento con lo asentado en la documentación.

<sup>292</sup> Así lo dispone el art. 7, inc. I, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo.

<sup>293</sup> Así lo disponen los arts. 7, párrafo 3, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo y 25 de la Ley 25.250.

3. *Requerir la colocación de los avisos que exijan las disposiciones legales*<sup>294</sup>. Un ejemplo de estos avisos, podría ser la exhibición de la planilla de horarios y los carteles de señalización previstos en la normativa de higiene y seguridad en el trabajo<sup>295</sup>.
4. *Redactar el acta circunstanciada*<sup>296</sup>, con toda la información obtenida, una vez realizadas todas las tareas de investigación.
5. *Aplicar las actas de infracción que sean pertinentes cuando advierta que se violó la legislación del trabajo*. Es decir, que independiente de efectuar los requerimientos para que se regularice la situación o de disponer las medidas que correspondan, el funcionario cuando verifique el incumplimiento de una norma, está facultado y debe<sup>297</sup> iniciar un expediente ante la infracción detectada, proponiendo la aplicación de una sanción económica (multa), para lo cual redacta el "instrumento de acusación" imputando al empleador la supuesta comisión de un hecho punible. Lo mismo sucede si

---

<sup>294</sup> Así lo dispone el art. 7, inc. VI, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo.

<sup>295</sup> Como ejemplo podemos citar lo establecido en la Ley n° 19.587, cuando dispone que "Las reglamentaciones de las condiciones de seguridad en el trabajo deberán considerar primordialmente: identificación y rotulado de sustancias nocivas y señalamiento de lugares peligrosos y singularmente peligrosos (art. 7, inc. f). De igual manera se regula que "Sin perjuicio de lo que determinen especialmente los reglamentos, son también obligaciones del empleador: colocar y mantener en lugares visibles avisos o carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad o adviertan peligrosidad en las maquinarias e instalaciones (art. 9, inc. j).

<sup>296</sup> En cuanto a la naturaleza jurídica de este tipo de acta, está claro que estamos en presencia, conforme lo prescripto por el art. 979 y concordantes del Código Civil, de verdaderos instrumentos públicos. En la medida que se satisfagan los siguientes requisitos: a) competencia de funcionario en razón de; la materia y en cuanto al ámbito territorial; b) capacidad del funcionario designado conforme a derecho y puesto en posesión en el cargo; c) las actas deben cumplir con los requisitos formales establecidos por la propia ley.

<sup>297</sup> En el sistema de inspección argentino, se flexibiliza esta obligación al disponerse en la Ley 25.250 que "Los inspectores actuarán de oficio o por denuncia, recogerán en actas el resultado de sus actuaciones y, en su caso, iniciarán el procedimiento para la aplicación de sanciones. Podrán limitarse a advertir o intimar al sujeto responsable, siempre y cuando de la infracción no se derive perjuicios a los trabajadores o al Sistema de Seguridad Social" (art. 25).



la infracción consiste en no brindar información o en obstruir la labor del inspector<sup>298</sup>.

Por otro lado, se establecen facultades especiales vinculadas con los riesgos del trabajo, ya que el Pacto prevé que los inspectores tienen atribuciones para:

1. *Tomar y sacar muestras de sustancias o materiales utilizados en el establecimiento, con el propósito de analizarlos y realizar exámenes e investigaciones de las condiciones ambientales de los lugares de trabajo y de las tareas que en ellos se realizan*<sup>299</sup>. Esta facultad reviste importancia para controlar las condiciones y medio ambiente de trabajo en los establecimientos, posibilitando que cuando se detecten irregularidades, el empleador pueda inmediatamente adoptar las medidas que aseguren la plena vigencia de los principios o métodos de ejecución que, en materia de higiene y seguridad en el trabajo, la normativa considera como básicos<sup>300</sup>.
2. *Intimar la adopción de medidas, relativas a las instalaciones o a los métodos de trabajo, cuyo cumplimiento surja de normas legales o convencionales, referentes a la salud, higiene o seguridad del trabajador*<sup>301</sup>.
3. *Disponer la adopción de medidas de aplicación inmediata en caso de peligro grave e inminente para la salud, higiene o*

---

<sup>298</sup> Con respecto a la obstrucción a la actuación de la autoridad administrativa del trabajo, el Pacto Federal del Trabajo exige como medida previa a la aplicación de la sanción, la necesidad que se intime expresamente bajo apercibimiento que de no cambiar la actitud del administrado, se procederá a calificar su conducta como obstructiva a la labor de la autoridad laboral (art. 8, párrafo 1., Anexo II).

<sup>299</sup> Así se dispone en el art. 7, inc. III, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo.

<sup>300</sup> Al realizar este tipo de estudios, podremos exigir la plena aplicación de uno de los principios previstos en la normativa, esto es; la aplicación de las técnicas de corrección de los ambientes de trabajo en los casos en que los niveles de los elementos agresores, nocivos para la salud, sean permanentes durante la jornada de labor (art. 5, inc. i), Ley n° 19.587).

<sup>301</sup> Así se dispone en el art. 7, inc. IV, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo.

seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas<sup>302</sup>. Esta atribución del inspector es de suma importancia ya que, por un lado, le otorga facultades para que en forma inmediata, es decir mientras se encuentra realizando el procedimiento (sin necesidad de solicitar una resolución de autoridades superiores) disponga las medidas que considere oportunas y, por el otro, el funcionario puede incluso ordenar la suspensión de las tareas hasta tanto se regularice la situación (incluso, en algunas jurisdicciones, como en la Provincia de Córdoba en Argentina, se faculta también al inspector para que pueda ordenar hasta la propia clausura del establecimiento<sup>303</sup>).

4. *Iniciar el procedimiento para la "calificación de las tareas"*: Si del resultado de la investigación, toma de muestras, etc. se demuestra que las labores se están realizando en condiciones

---

<sup>302</sup> Así se dispone en el art. 7, inc. V, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo.

<sup>303</sup> Conforme lo dispuesto por el art. 1, inc. e) de la Ley Provincial 8015, con las modificaciones introducidas por la Ley 8236, el inspector está facultado para: hacer cesar la infracción en el momento que la compruebe, disponer la suspensión preventiva inmediata de las tareas y/o la clausura total del establecimiento hasta el cese efectivo del incumplimiento detectado, cuando: 1) de la transgresión existiere un peligro grave e inminente para la integridad, salud, higiene y seguridad de los trabajadores; 2) se encontraren menores y mujeres ejecutando tareas en trabajos prohibidos; 3) se den incumplimientos antes reiterados emplazamientos; 4) se verifiquen incumplimientos en las suspensiones preventivas ordenadas. La posibilidad que el funcionario pudiera disponer la clausura se debió a que se consideró necesaria esta atribución ya que se observaba, en muchos casos, que el inspector ordenaba el cese de la infracción (disponiendo la suspensión de aquellas tareas que se ejecutaban sin respetar una pauta de higiene y seguridad, es decir se paralizaba las labores en una sección determinada), pero como el resto del establecimiento continuaba trabajando, una vez que el inspector se retiraba, se reiniciaban las tareas, incluso, donde se había ordenado "hacer cesar la infracción" sin haberse adoptado las medidas pertinentes de seguridad. Como podemos observar la "clausura" es una medida extrema y se justifica en razón de la importancia del bien tutelado con ella, ya que está en juego la salud de los trabajadores (de continuarse con la prestación de servicios, teniendo en cuenta la existencia de un peligro "grave" e "inminente", se puede ocasionar un daño cierto a la integridad psicofísica de los empleados), o en su caso evitar la realización de labores prohibidas para menores o mujeres (como sería por ejemplo, el caso que estos trabajadores se encuentren ejecutando tareas que revistan el carácter de penosas, peligrosas o insalubres, según el art. 176 de la Ley de Contrato de Trabajo).

de “insalubridad”, se deberá iniciar el procedimiento para la calificación de las tareas<sup>304</sup>.

Para sintetizar el régimen de sanciones e infracciones vigente en Argentina, destacamos, en el siguiente cuadro, las infracciones que podría cometer un empleador como consecuencia de un incumplimiento a la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, y sus correspondientes sanciones<sup>305</sup>, conforme lo dispuesto por el Pacto Federal del Trabajo.

---

<sup>304</sup> Las Administraciones laborales locales podrán requerir de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo su colaboración y asistencia técnica previo al dictado de la declaración de insalubridad.

<sup>305</sup> Con respecto a este punto se hace necesario aclarar que las sumas provenientes de multas aplicadas por la autoridad laboral competente, en el ejercicio de la policía del trabajo, ante el incumplimiento de la normativa vigente en materia de higiene y seguridad, pasan a integrar los fondos propios de estos organismos con destino al cumplimiento de sus fines específicos. Más allá de las facultades que, en materia de ejercicio del poder de policía, se reservaron los gobiernos locales según la Constitución Nacional, recordemos que el propio Pacto Federal (ratificado por ley del Congreso Nacional 25.212/99) suscripto el 29 de julio de 1998 entre el Poder Ejecutivo Nacional y los representantes de las Provincias y del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en su anexo II, establece el "Régimen general de sanciones por infracciones laborales", en cuyo art. 13 se determina que “Los fondos que se recaudaren a raíz de la aplicación de las sanciones previstas en la presente ley serán destinados a mejorar los servicios de administración del trabajo, en la forma que dispongan las reglamentaciones pertinentes.”

De igual forma la ley 25.250, en su art. 31, establece que “El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social deberá destinar la totalidad de los recursos obtenidos por la aplicación de sanciones pecuniarias a la infracción de la normativa laboral, al fortalecimiento, profesionalización y mejora del servicio a la inspección del trabajo, incluido lo atinente a higiene y seguridad del trabajo. Invítese a las Provincias a dictar normas similares a las precedentes, en sus respectivas jurisdicciones”.

INFRACCIÓN	CONCEPTO	SANCIÓN
Leve	Incumplimientos de obligaciones formales o documentales	- Apercibimiento - Multa de \$ 80 a \$ 250
Grave	Incumplimientos de obligaciones en materia de salud, higiene y seguridad en el trabajo.	- Multa de \$ 250 a \$ 1.000 por cada trabajador afectado por la infracción. - En caso de reincidencia: una suma de hasta el 10% de las remuneraciones devengadas en el mes anterior a la infracción.
Muy grave	Incumplimientos que pongan en riesgo grave e inminente la salud de los trabajadores.	- Multa de \$ 1.000 a \$ 5.000 por cada trabajador afectado por la infracción. - El inspector también podrá disponer la suspensión de las tareas, con obligación de pago de salarios. (correlacionado con art. 232, Dto. 351/79, reglamentario de la Ley 19587) <sup>306</sup> . - En caso de reincidencia: Clausura hasta 10 días, con obligación de pago de salarios e inhabilitación por un 1 año para acceder a licitaciones públicas y suspensión en el registro de proveedor o asegurador del Estado.

NOTA: 1) En caso de personas jurídicas, las multas son impuestas en forma solidaria a la entidad y a sus directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubieren intervenido en el hecho sancionado. 2) Mas allá de la consecuencia económica de la sanción, conforme el Decreto 1.278/2000, la empresa también podría ser calificada como "empresa crítica" atento el incumplimiento de la normativa de higiene y seguridad (art. 1).

Como vemos en el cuadro anterior, un tratamiento especial ha merecido el supuesto de reincidencia en infracciones muy graves, donde debe destacarse la sanción complementaria de inhabilitación del empleador, por un año para acceder a licitaciones públicas y la suspensión de los registros de

<sup>306</sup> Como hemos dicho anteriormente, algunas jurisdicciones, en el ejercicio del poder de policía laboral, dictaron normas que posibilitan que la autoridad administrativa del trabajo local, ante la comprobación de la realización de tareas que ponen en peligro grave e inminente la integridad sico-física del trabajador, pueda ordenar no sólo la suspensión de las mismas, sino incluso hasta la propia clausura del establecimiento en infracción (ejemplo, art. 1, inc. e) de la Ley de la Provincia de Córdoba n° 8015).

proveedores o aseguradores de los Estados<sup>307</sup> Nacional y Provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (art. 5, inc. 5).

Asimismo, al momento de fijarse los criterios de graduación de las sanciones, se establece que la autoridad laboral deberá tener en cuenta entre otras cosas, el perjuicio causado (art. 9, inc. f). Esta es una variable que incide notablemente en el momento de aplicar una sanción cuando se ocasionó, por un incumplimiento a una norma de higiene y seguridad o un daño grave a la integridad sicofísica del trabajador.

Otra disposición que consideramos de sumo interés destacar es la que regula el artículo 10, cuando dispone que en el caso de sanciones con multa a personas jurídicas, éstas serán impuestas en forma solidaria a la entidad y a sus directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubiesen intervenido en el hecho sancionado. La importancia de esta norma radica en que, cuando se pone en peligro la integridad psicofísica de los trabajadores, es fundamental que el poder coercitivo del régimen sancionador llegué a involucrar de forma directa el patrimonio de los administradores de una sociedad, e incluso también a su castigo penal, en el supuesto de configurarse un delito de esta naturaleza.

Por último, si bien no lo podemos considerar como marco jurídico, queremos destacar la importancia que muchas veces han tenido las resoluciones adoptadas por el Consejo Federal del Trabajo<sup>308</sup> (CFT) en materia

---

<sup>307</sup> Es indudable que para posibilitar que esta sanción sea aplicada se hace sumamente necesario, casi diríamos imprescindible, que el Registro de reincidencia de infractores (previsto en el art. 12, Anexo II, del Pacto Federal del Trabajo) tenga plena vigencia en todo el país, de lo contrario sería muy complicado tener la información sobre las sanciones aplicadas al empleador (en algunas jurisdicciones, entendemos que las menos, se podrá contar con los datos locales, pero si se trata de una empresa que desarrolle sus actividades en más de una jurisdicción, la situación se complica indudablemente).

<sup>308</sup> Parte de esta importancia radica en el hecho del significado político que tienen dichos despachos ya que se fundan en el consenso de todas las autoridades laborales del país, independiente de su identidad política.

de inspección laboral, ya que se constituyeron en verdaderas pautas orientadoras<sup>309</sup> para consolidar este servicio de la administración del trabajo.

---

<sup>309</sup> Un ejemplo de ello, es la Resolución adoptada en oportunidad de reunirse la Asamblea del Consejo Federal del Trabajo en la ciudad de Mar del Plata, el día 2 de diciembre de 1991. En dicha reunión se aprobaron "Las pautas básicas para la inspección del trabajo en la República Argentina", que fueran elaboradas por una comisión técnica integrada por: Juan Carlos Miranda, Andrés Eduardo Bertagna, Eduardo Ramón Broggi, Raúl Vicente Aguirre, Horacio Daniel Di Sarli y Ricardo Enrique Medina Mailho, en representación de la Provincia de Mendoza, Provincia de San Juan, Provincia de Santa Fé, Provincia de Chaco, gobierno de la Nación y Provincia de Córdoba, respectivamente y donde se recomendó a todos los Gobiernos la adopción de las siguientes políticas en esta materia: 1. *Control y valoración del rendimiento de cada inspector*: es necesario implementar mecanismos que permitan un control regular del rendimiento de cada inspector. De esta manera se valorará la labor de los funcionarios, recomendando el supervisor, las líneas de acción pertinentes que faciliten elevar el nivel de la tarea inspectora y sugerir la realización de programas de formación y capacitación para todo el cuerpo de inspectores; 2. *Situación de cada empresa*: es necesario contar con sistemas de información que le permitan al inspector, al momento de efectuar el procedimiento, tener una información cierta sobre la conducta de la empresa inspeccionada (sistema integral de información laboral, libro de inspecciones, etc.); 3. *Información de la tarea inspectora*: elaboración de informes estadísticos en las distintas jurisdicciones y su elevación ante el Consejo Federal del Trabajo, para que éste realice el seguimiento de las políticas de la inspección y ante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación para cumplir con las obligaciones impuestas por la Organización Internacional del Trabajo; 4. *Inspecciones en el sector rural*: es necesario destinar recursos materiales y humanos, a la vez que, establecer métodos de trabajo que procuren verificar de un modo sistemático y veraz, las condiciones de labor de estos trabajadores; 5. *Sumarios por sanciones ante el incumplimiento de la legislación laboral*: se deben establecer mecanismos que permitan agilidad en el procedimiento administrativo de aplicación de multas; 6. *Realización de inspecciones de oficio*: en las distintas oficinas de inspección, los supervisores o jefes, deben organizar el trabajo de forma tal que se lleven a cabo inspecciones de oficio; 7. *Capacitación del cuerpo de inspectores*: a través de las dependencias propias de cada autoridad laboral, deben implementarse acciones que permitan lograr la capacitación y permanente actualización de los funcionarios por medio de un plan sistemático, que se puede integrar de diferentes maneras, por ejemplo: cursos dictados por especialistas en la materia, participación en seminarios, con obligación del asistente de rendir un informe y dictar una clase de lo tratado en el acontecimiento, apoyo bibliográfico, reuniones con representantes de distintos sectores de actividad, etc.; 8. *Concurso y carrera administrativa*: en los distintos regímenes legales que regulen la relación de empleo público entre los inspectores y la Administración, debe establecerse: ingresos por medio de concursos y una adecuada carrera administrativa que tienda a la jerarquización del funcionario; 9. *Infraestructura para la inspección*: las distintas jurisdicciones deben proveer a los inspectores de los medios necesarios para efectuar los procedimientos (vehículos, materiales, pago de viáticos anticipados, etc.); 10. *Coordinación con otros organismos*: se debe establecer mecanismos de cooperación con los organismos de la seguridad social para permitir de esta manera un uso racional de los medios disponibles y una acción más efectiva; 11. *Inspección primaria de condiciones y medio ambiente de trabajo*: el inspector de trabajo debe hacer "la avanzada" en materia de condiciones y medio ambiente de trabajo, reconociendo los riesgos, para luego acudir a los técnicos en la materia; 12. *La tarea inspectora como fuente impulsora de la normativa laboral, en caso de laguna del derecho*: hay que fijar un método que permita a los inspectores suministrar información a sus jefes en aquellos casos que se verifique la falta de una norma que resuelva el caso concreto, siendo de esta manera, sujetos activos en la promoción de la legislación del trabajo.

#### *2.4.4. Otras funciones de la administración*

##### *2.4.4.1. La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo*

Si bien la importancia de esta acción está reconocida por diversos instrumentos nacionales <sup>310</sup> e internacionales, como una herramienta fundamental para la consolidar el concepto de la salud en el trabajo, como un valor de la sociedad, y con ello, disminuir la siniestralidad, lo cierto es que muy poco hemos avanzado en la enseñanza transversal de la prevención, en todos los niveles del modelo educativo argentino.

En este sentido, solo podríamos destacar experiencias aisladas, donde por acuerdos puntuales entre la administración del trabajo y la de educación se dictaron clases de prevención de riesgos laborales al nivel de la formación profesional, etc. En consecuencia, queda mucho por hacer en esta materia y como buenas prácticas hay que tener en cuenta lo ejecutado por otros países, ya que en el modelo español, sucede prácticamente lo mismo que en Argentina.

Por todo ello, resulta de fundamental importancia que en la Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo se establezca un programa concreto de incorporación de la prevención en el sistema educativo (con objeto, etapas y plazos de desarrollo y responsables de su ejecución).

---

<sup>310</sup> Entre las funciones de la Dirección Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo (ahora a cargo de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo) se destaca la de "Coordinar y colaborar con instituciones docentes en el desarrollo y planificación de actuaciones formativas a los diversos niveles.

#### *2.4.4.2. Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa*

Entre los diferentes mecanismos existentes para asegurar la participación de los trabajadores, destacábamos la importancia de reglamentar la obligación de constituir comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo. Es por ello que a continuación analizaremos su regulación en Argentina.

Por la importancia de su contenido, consideramos de utilidad referirnos al primer antecedente, como proyecto de ley, que se elabora en el país y que reseñamos a continuación.

En 1964 se eleva al Congreso Nacional un proyecto de ley sobre “Condiciones de Higiene y Seguridad en el Trabajo” con la firma del Dr. A. Illia, Presidente de la Nación, y del Dr. F. Solá, Ministro de Trabajo. En su capítulo IV establece las Comisiones Paritarias de Higiene y Seguridad, con el fundamento del “alto interés nacional, que se manifiesta no sólo en el propósito de proteger la vida, la integridad física y la salud de los trabajadores, sino, asimismo, en la incorporación a la legislación social del principio de la consulta y colaboración entre empleadores y trabajadores en el ámbito de la empresa y en el plano nacional”.

El capítulo citado estipulaba, entre otros puntos, que “en todo lugar de trabajo con un mínimo de 50 trabajadores se constituirán comisiones paritarias de higiene y seguridad del trabajo. Dichas comisiones serán presididas por el empleador. Los representantes de los trabajadores serán elegidos por éstos mediante voto secreto, con mandato por un año, no pudiendo ser reelegidos hasta tanto no haya rotado todo el personal”.

Las funciones asignadas a las comisiones eran:

- Velar por que las tareas se ejecuten en condiciones de higiene y seguridad.



- Investigar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales y promover las normas adecuadas para evitar su repetición.
- Participar en el estudio de las normas de higiene y seguridad.
- Fomentar y desarrollar, mediante campañas y propagandas apropiadas, el espíritu de prevención en los trabajadores.
- Llevar registros y estadísticas normalizadas de los accidentes que se produzcan y de las medidas adoptadas para evitar su repetición.

Este proyecto, que fuera el primer intento de regular legalmente la prevención en el país, no fue finalmente tratado ni aprobado por el Congreso<sup>311</sup>.

Si bien en muchas legislaciones comparadas<sup>312</sup>, se establece la obligación legal de constituir estos comités internos, en Argentina la normativa nacional no dispone nada parecido<sup>313</sup>. De cualquier modo, podemos destacar que por vía reglamentaria el Poder Ejecutivo insinuó la importancia que tienen estas instancias para la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo en el ámbito de las empresas, al establecer que las aseguradoras deberán

---

<sup>311</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.21, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

<sup>312</sup> Por ejemplo; en Chile la Ley n° 16.774 sobre Accidentes del Trabajo y Enfermedades Profesionales y el Decreto Supremo n° 54 fijan las obligaciones y atribuciones a los Comités Paritarios de Higiene y Seguridad, los cuales deben formarse en todas aquellas empresas o entidades empleadoras, donde trabajen más de 25 trabajadores. Un dato importante para destacar es el hecho que en los últimos tiempos se han introducidos modificaciones importantes al reglamento de los Comités, ampliando sus funciones, con lo cual el legislador reconoce la importancia y necesidad de estos organismos en la lucha contra los infortunios laborales.

En el caso Español, la Ley de Prevención de Riesgos Laborales 31/95 establece, en su art. 38, que en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores se deberá constituir un Comité de Seguridad y Salud (como 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).

<sup>313</sup> En este sentido queremos destacar que se perdió una buena oportunidad para establecer la obligación legal de constituir estos comités o comisiones mixtas, al momento de modificarse la Ley n° 24.557, cuando se dictó el Decreto de Necesidad y Urgencia n° 1278/00. A nuestro entender se tendría que haber incorporado un inciso f) al artículo de la ley que habla de las obligaciones del empleador (art. 31, párrafo 2), imponiéndose el deber de constituir estos comités en ciertos supuestos, dejando librado al seno de la convención colectiva la determinación de algunos aspectos reglamentarios.

realizar actividades permanentes de prevención de riesgos y control de las condiciones y medio ambiente de trabajo. A tal fin, deberán: promover la integración de comisiones paritarias de riesgos del trabajo y colaborar en su capacitación (art. 19, inc. d), Decreto nº 170/96). A nivel local podemos citar que, en el año 2008, la Legislatura de la Provincia de Santa Fe sancionó la Ley nº 12.913 de creación de Comités de Salud y Seguridad en el Trabajo. La norma otorgó un marco legal en la provincia para que trabajadores y empleadores participen en forma orgánica y responsable en la discusión y formulación de políticas laborales encaminadas a la prevención de accidentes y enfermedades del trabajo.

Así mismo, no debemos olvidar que Argentina tiene ratificado el Convenio 184 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la seguridad y la salud en la agricultura, de 2001, que en su art. 8, punto 1 establece que:

Los trabajadores del sector agrícola deberán tener derecho:

1. A ser informados y consultados sobre cuestiones de seguridad y salud, incluso sobre los riesgos derivados de las nuevas tecnologías.
2. A participar en la aplicación y examen de las medidas de seguridad y salud y, de conformidad con la legislación y la práctica nacionales, a escoger a sus representantes en la materia y a sus representantes en los comités de seguridad y salud.
3. A apartarse de cualquier peligro derivado de su actividad laboral cuando tengan motivos razonables para creer que existe un riesgo inminente y grave para su seguridad y su salud, y señalarlo de inmediato a su supervisor. Los trabajadores no deberán verse perjudicados por estas acciones.

Incluso, al establecerse las directrices nacionales para los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (Res. SRT 523/2007), se describen, como se detalla en el gráfico que se acompaña a continuación, una serie de orientaciones para la implementación práctica de la participación de

los trabajadores y que incluye la opinión de Pere Boix y Laurent Vogel, que transcribiéramos anteriormente.

### Orientación de la implementación práctica de la cláusula 3.2 Participación de los trabajadores

Definimos como participación de los trabajadores en el nivel de la empresa al proceso de construcción colectiva de las acciones de información, formación, consulta y cooperación, que permite el ejercicio de sus derechos en materia de salud y seguridad en el trabajo.

#### Tipos y grados de la participación de los trabajadores.

Resulta conveniente citar el esquema analizado por Pere Boix y Laurent Vogel quienes sostienen que "La aproximación a un concepto operativo de participación exige, además, tener en cuenta la diversidad de formas de implicación que se dan en la práctica. En una escala progresiva, podemos definir las siguientes categorías de participación:

a) Información: es el nivel mínimo indispensable (la desigualdad informativa hace imposible la participación)".

En el caso de la Argentina, en materia de información todavía se deben superar numerosas barreras. La reglamentación de la Ley 19.587, aprobada por Decreto 351/79, en su anexo I, artículo 213 establece: "Todo establecimiento deberá entregar, por escrito a su personal, las medidas preventivas tendientes a evitar las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo".

La cuestión de la capacitación de los trabajadores también ha sido recogida en ese decreto, que en su art. 208 impone: "Todo establecimiento estará obligado a capacitar a su personal en materia de higiene y seguridad, en prevención de enfermedades profesionales y de accidentes del trabajo, de acuerdo a las características y riesgos propios, generales y específicos de las tareas que desempeña".

Así las cosas, para facilitar una mejor participación de los trabajadores, el primer escollo a superar para la gestión de la salud y seguridad en el trabajo en las empresas será la inequidad informativa y formativa existente.

b) Consulta: contar con el punto de vista de los trabajadores pero manteniendo el poder de decisión.

Esta iniciativa a cargo del empleador se da en el marco de cooperación mutua, la que en la Argentina es de carácter voluntario.

d) Negociación: acuerdos específicos sobre cuestiones que vinculan a las partes (por ejemplo, los convenios colectivos). Este es un marco legal rígido; en la Argentina, este tipo de manejo a nivel de las empresas está a cargo de las comisiones gremiales internas.

d) Codecisión: mediante estructuras paritarias de decisión (máxima implicación de los trabajadores).

El Comité Mixto es la institución indicada que mejor recepta el ejercicio de los derechos del trabajador en materia de salud y seguridad en el trabajo.

Asimismo la Res. SRT 001/05 y su modificatoria 1579/05 al respecto establece: "2.5 Participación de los trabajadores. Toda vez que los trabajadores, por sí o mediante sus representantes, según corresponda, tienen derecho a conocer los riesgos a los cuales se encuentran expuestos y las medidas preventivas adoptadas por la empresa, a fin de eliminarlos o reducirlos a niveles compatibles con la obtención de un ambiente de trabajo saludable y seguro; al entregar el Programa de Acciones de Prevención Específicas (P.A.P.E.) al empleador, las A.R.T. deberán procurar de éste que lo exhiba en lugares destacados, a los que tenga acceso la totalidad de los trabajadores de cada establecimiento y que sea informado a los representantes de los trabajadores de la empresa, quienes deberán suscribirlo. En caso de que, por algún motivo, dichos representantes no lo hagan, dicha circunstancia será informada por la A.R.T. a la S.R.T., dentro de los CINCO (5) días subsiguientes, sin que ello quite validez al P.A.P.E. y por ende, manteniéndose su plena vigencia."

Los instrumentos y mecanismos idóneos previstos e identificados relativos a la consulta y participación de los trabajadores son, en sus distintas denominaciones: delegados de seguridad de los trabajadores; comités obreros de seguridad e higiene o comités paritarios de seguridad e higiene; comités de seguridad y salud representativos de los empleadores y de los trabajadores.

Por otra parte y según datos de la Unidad Técnica de Investigaciones Laborales dependiente de la Secretaría de Trabajo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en el período 1991 - 2003, se registraron en total 172 convenciones colectivas de trabajo que pactan cláusulas sobre comités mixtos de higiene y seguridad. De este total, 21 convenciones son de actividad, 3 convenciones pertenecen a rama de actividad y 148 convenciones son de empresa<sup>314</sup>.

En particular, serán claves los compromisos de gestión que asuma la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para el desarrollo de los lineamientos estratégicos, fomentando las formas de cooperación de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo y, en conformidad con lo dispuesto en el Decreto 170/96, artículo 19, d), controlando que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo promuevan la integración de comisiones paritarias de riesgos del trabajo y colaboren en su capacitación<sup>315</sup>.

#### *2.4.4.3. Promoción de implantación de instancias paritarias por sectores de actividad*

Ya hemos destacado anteriormente la importancia de estas instancias de participación de los agentes sociales, en la determinación consensuada del marco jurídico regulador de las condiciones de trabajo y, en particular, de aspectos vinculados con la seguridad y salud en el trabajo.

En consecuencia, la promoción por parte de la Administración de estos mecanismos lo consideramos una buena práctica a implantar en los distintos Estados. Entre las distintas modalidades existentes resulta de interés destacar

---

<sup>314</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.29, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

<sup>315</sup> San Juan, Claudio, *Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina*, p.44, Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 187, Buenos Aires, 2004.

lo realizado en Argentina, y más concretamente en la Provincia de Córdoba, en materia de promoción de mecanismos tripartitos para el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo. En el año 1987 se constituyó la "Comisión Tripartita para el Mejoramiento de las Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo en la Industria de la Construcción", con el propósito de lograr por medio del consenso de los agentes sociales la mejora de las condiciones de trabajo y como consecuencia de ello, la disminución de los infortunios laborales, en este sector de actividad.

Esta Comisión la integraron; en representación de los trabajadores; la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina-Seccional Córdoba, por los empleadores la Cámara Argentina de la Construcción (Seccional Córdoba) y el Centro de Contratistas de Obras Públicas, y por el Estado, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Provincial de la Vivienda, ambos en su carácter de contratista de la obra pública y el Ministerio de Trabajo de la Provincia de Córdoba.

Una de las labores más importantes desarrolladas por esta Comisión fue la de elaborar "tripartitamente" un programa completo de normas para la mejora de las condiciones de trabajo en la actividad.

En una evaluación de los resultados alcanzados, se puede decir con satisfacción, que se logró un alto grado de concienciación entre las partes, a través de su participación activa, lo que permitió una importante disminución de los accidentes fatales acaecidos en la actividad (conforme datos suministrados por la representación sindical de los trabajadores de la construcción de Córdoba -UOCRA seccional Córdoba-, en relación con la cantidad de empleados registrados por ellos, tenemos que: en 1986, con 4000 trabajadores, se produjeron 18 accidentes fatales; en 1987 -año en el que comienza a trabajar la comisión-, con 4200 trabajadores, se produjeron 15 accidentes fatales; en 1988, con 4000 trabajadores, se produjeron 14 accidentes fatales; en 1989, con 3800 trabajadores, se produjeron 4 accidentes fatales; en 1990, con 4500 trabajadores, se produjeron 4 accidentes fatales; en

1991, con 6000 trabajadores, se produjeron 2 accidentes fatales y en 1992, con 8000 trabajadores, se produjeron 3 accidentes fatales)<sup>316</sup>.

## *2.5. La Administración en España*

### *2.5.1. Introducción*

Con la promulgación de la Constitución de 1978, en España se adopta un modelo de Estado social, democrático y regional ya que su organización territorial está conformada por Municipios, Provincias y Comunidades Autónomas (que gozan de autonomía política y administrativa). De esta forma se trata de compatibilizar por un lado, el modelo de Estado unitario con el autónomo o descentralizado, donde el Estado (es decir, la Administración Central) es quien transfiere a las Comunidades Autónomas las competencias o facultades que tendrán a su cargo; a diferencia del sistema argentino, donde las provincias son las que ceden al gobierno central poderes y se reservan para sí todo lo no delegado expresamente a través de la Constitución.

### *2.5.2. Distribución de competencias*

Teniendo en cuenta el objeto de esta Tesis Doctoral, abordaremos este tema en relación con la administración en el ámbito laboral.

En España, al sancionarse la Constitución de 1978, se introduce un cambio fundamental en el rol del Estado en el ámbito de las relaciones laborales y en la ejecución de esta función estatal. Hasta ese momento la

---

<sup>316</sup> Según datos publicados en un estudio efectuado por técnicos contratados por el Consejo Federal de Inversiones, sobre "La salud de los trabajadores de la industria de la construcción" y compaginados con información obrante en el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Provincia de Córdoba.

administración laboral del Estado ejercía casi con exclusividad las actividades del gobierno en esta materia. El cambio, antes referido, se produce tanto desde el punto de vista de contenido (ya que sus atribuciones se ven reducidas), como también, de autoridades intervinientes (al transferirse muchas de estas facultades a las Comunidades Autónomas).

La propia CE en su artículo 149.1.7 establece que "El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Legislación laboral; sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las Comunidades Autónomas". Es decir, la Carta Magna permite que esta actividad, con todo lo que ello implica, la puedan ejercer las Comunidades Autónomas, es decir que no sólo "aplican" la legislación laboral, sino que también tienen facultades para dictar los reglamentos para ejecutar esta tarea.

En consecuencia, por medio de la CE y los Estatutos de Autonomía (art. 147 CE) se establecen las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas. De esta manera y a diferencia del modelo Argentino, en España el Estado, en cumplimiento de la Constitución, transfiere a las Comunidades Autónomas funciones y servicios administrativos que venía ejerciendo.

En el ámbito laboral, dentro de las materias transferidas, se encuentran la prevención de riesgos laborales, los gabinetes de seguridad e higiene (que tienen diferentes nombres, según la Comunidad Autónoma, pero con funciones similares, tales como de asesoramiento técnico, promoción de la prevención, investigación, información, formación, acreditación de servicios de prevención ajenos, etc.), los accidentes de trabajo y las sanciones administrativas por incumplimiento a la legislación laboral (entre las que se encuentra la prevención de riesgos laborales).

En el mismo sentido la propia LPRL en su art. 7 establece que "las Administraciones públicas competentes en materia laboral desarrollarán las 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". Es decir, conforme todo lo que venimos exponiendo, las Comunidades Autónomas, en su caso, serán las Administraciones públicas competentes.

### *2.5.3. La inspección de trabajo*

En este punto damos por repetidas, en general, las funciones de la inspección de trabajo y las atribuciones de sus funcionarios, reseñadas con anterioridad ya que, de forma similar a lo que sucede en Argentina, en España el marco jurídico regulador de esta función de la administración tiene también su fuente en los Convenios 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo. Por ello, en este apartado, analizaremos aquellos aspectos que son tratados de manera diferente en el sistema de inspección español y que permiten extraer buenas prácticas.

Entre las asimetrías existentes en los modelos objeto de estudio de esta Tesis Doctoral, podemos destacar la conformación del cuerpo de inspectores y su dependencia orgánica y funcional. En Argentina estos funcionarios, dependen tanto orgánicamente, como funcionalmente de cada uno de los gobiernos regionales (provincias); en cambio, en España, el modelo es diferente<sup>317</sup>, como veremos a continuación.

La Inspección del Trabajo y Seguridad Social (ITSS) integra orgánicamente la Administración General del Estado, en cambio funcionalmente depende de la autoridad competente (el gobierno central o las Comunidades Autónomas, según la materia). Por esta razón, en el territorio de las Comunidades Autónomas la ITSS se encuentra estructurada en Direcciones Territoriales por cada una de ellas, y en Inspecciones Provinciales (cuando hay

---

<sup>317</sup> Las principales normas que regulan este modelo son: Ley 42/1997, Real Decreto 928/1998, Real Decreto 138/2000, Real Decreto Leg. 5/2000.

más de una Provincia en una Comunidad Autónoma). De todas maneras, la actuación de la ITSS se caracteriza por ser unitaria e integrada.

Las labores de fiscalización y coordinación de todo el sistema de inspección de trabajo, es decir las funciones de "Autoridad Central de la Inspección" (como la define los Convenios de la OIT), la tiene un órgano directivo del Ministerio de Trabajo del gobierno central.

La intervención de administraciones pertenecientes a diferentes gobiernos (el central y las Comunidades Autónomas), hace necesario la existencia de mecanismos que aseguren su coordinación y colaboración. Para ello, se establecen distintas instancias de participación institucional (como por ejemplo: la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales y Las Comisiones Territoriales de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social).

Los funcionarios que integran la ITSS son, por una parte, el Cuerpo Superior de Inspectores de Trabajo y Seguridad Social (que desarrollan todas las competencias propias de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social) y el Cuerpo de Subinspectores de Empleo y Seguridad Social (que actúan bajo la dirección de los inspectores y tienen funciones de inspección de apoyo, colaboración y gestión en materia de empleo y seguridad social, es decir, no intervienen en trabajo, ni en prevención de riesgos laborales).



En el ámbito de la prevención de riesgos laborales, con la sanción de la Ley 54/2003, además de los inspectores de trabajo se agregan otros funcionarios públicos, especializados en esta materia que ejercen labores técnicas en prevención de riesgos del trabajo de apoyo y colaboran con la ITSS (incluso emiten informes técnicos periciales), y comprueban las condiciones materiales de seguridad y salud en el trabajo, excluidas las referidas al sistema de gestión de la prevención<sup>318</sup>. Además de las funciones de comprobación y control, estos "técnicos habilitados", efectúan los requerimientos que consideren pertinentes en aspectos vinculados con la prevención de riesgos laborales, e incluso pueden promover ante la inspección la aplicación de sanciones cuando se mantengan las infracciones.



Asimismo, en muchos supuestos, la Policía Municipal al ejercer la función de policía administrativa en orden a vigilar el cumplimiento de la normativa municipal, puede detectar situaciones de riesgo para la seguridad o la salud de los trabajadores, que deben ser puestas en conocimiento de los órganos competentes, a fin de que procedan a la tutela de los derechos de aquellos. Esta labor representa una importante colaboración y auxilio con las entidades encargadas de velar por el cumplimiento de la normativa, sobre

<sup>318</sup> Real Decreto 138/2000, con las reformas introducidas por el Real Decreto 689/2005.

seguridad e higiene en el trabajo. También, en algunos supuestos, a la Policía Municipal se le han asignado funciones específicas de Policía Judicial en relación con la persecución de delitos contra la seguridad y la salud en el trabajo<sup>319</sup>.

Por otra parte, los artículos 19 de la Ley 42/1997 y 14 del Real Decreto 138/2000 consagran el principio general de que las actuaciones de la ITSS se ajustarán al trabajo programado, sin perjuicio de la actividad que puedan exigir necesidades sobrevenidas o denuncias. Por tanto, dentro de la actividad total que desarrolla la ITSS hay que distinguir la actividad rogada, por un lado, y la actividad planificada, por otro. La actividad rogada es la que responde a peticiones de actividad externa al sistema de la ITSS, de la que cabe destacar los informes realizados a instancia de los Juzgados. Durante el año 2010 se realizaron un total de 11.521 informes a Juzgados y Tribunales sobre accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. Para la comprobación de las denuncias formuladas por los trabajadores y los ciudadanos en general, se practicaron 8.282 actuaciones<sup>320</sup>.

Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Año 2010

Actividad total todas las áreas	559.531
Actividad en materia de prevención de riesgos laborales	119.753
% de la actividad en PRL, sobre el total	21,40 %

<sup>319</sup> Un ejemplo de este tipo de regulación lo podemos encontrar en el convenio: "Obligaciones asumidas el día 6 de septiembre de 2006, en la sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, para el establecimiento de cauces de comunicación y protocolos de actuación en materia de siniestralidad laboral en el término municipal de Madrid, por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, el Decanato de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, con la adhesión de las Uniones Regionales de Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), así como de las Secciones Sindicales del Ayuntamiento de Madrid de dichos sindicatos, la Confederación de Sindicatos Independientes-Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) y el Colectivo Profesional de Policía Municipal (CPPM)".

<sup>320</sup> Mosquete, Demetrio Vicente, "Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social". *Informe sobre el Estado de la Seguridad y Salud Laboral en España. 2010*, p. 148, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2012.

## Actividad planificada y no planificada

Actividad total en prevención de riesgos laborales	119.753
Actividad planificada	87.073
Actividad rogada	39.746
% de la actividad planificada, sobre el total	72,71 %
% de la actividad rogada, sobre el total	33,19 %

Al momento de ejercer las funciones de control de la normativa del trabajo, los funcionarios de la administración laboral, deben<sup>321</sup>:

- Servir con objetividad los intereses generales.
- Actuar de acuerdo a los principios constitucionales de eficacia y jerarquía, con sometimiento a la ley.
- Actuar con sujeción a los criterios técnicos y directrices impartidas por las autoridades competentes<sup>322</sup>.
- Observar la máxima corrección con los ciudadanos.
- Procurar perturbar en la menor medida posible el desarrollo de las actividades de los inspeccionados.

Más allá de lo antes afirmado, es importante recordar que la administración laboral debe cumplir una función educativa para asegurar un mejor cumplimiento de la legislación del trabajo. En la introducción de la edición facsímil del libro "La Prevención de los Accidentes de Trabajo" de María

<sup>321</sup> Artículo 12 de la Ley 42/1997 y artículos 9, 10 y 11 del Real Decreto 138/2000.

<sup>322</sup> La omisión o vulneración, por parte del funcionario actuante, de las pautas fijadas en los referidos criterios técnicos podrá dar lugar a que le sean devueltas las actas de infracción que hubiera extendido contrariándolos, e incluso, si la desviación fuera manifiesta, hasta podrá el Jefe de Inspección apartarle del asunto que estuviera conociendo, sustituyéndolo por otro.

Asimismo se pretende que los criterios técnicos sirvan también como elemento armonizador de las resoluciones sancionadoras. A pesar de semejante relevancia, los criterios técnicos e interpretativos no son de conocimiento público, pues la difusión de los mismos se circunscribe, hasta el presente, al ámbito del sistema de inspección, no estando prevista su publicación o divulgación por otros medios. Martín Valverde, Antonio y García Murcia, Joaquín, *Tratado de Derecho del Trabajo*, Volumen III, p. 3098, Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

Palancar y Eugenio Pérez Botija<sup>323</sup>, se describe la situación social, política y económica de España en el primer tercio del siglo XX, especialmente los años inmediatos a la publicación de la primera edición de dicha obra (1934), al analizarse la situación de la inspección de trabajo, se indica que "el objetivo de la Inspección del Trabajo no puede lograrse sino a favor de sabias leyes aplicadas con suma discreción y atribuyendo a la función inspectiva un oneroso sentido de misión educadora. La ignorancia de esas leyes causa más infracciones que la resistencia a cumplirlas, y como para poder acatarlas necesitamos antes conocerlas. Igualmente, se precisa que el inspector se revista con la doble investidura del educador y el vigilante, de maestro y fiscal, de propagandista de aquellas leyes y custodio de las mismas para hacerlas respetar y cumplir".

Además, y en particular en materia de seguridad y salud en el trabajo, los funcionarios deben:

- Comunicar su presencia, salvo que se considere que se ponga en peligro el éxito de la actuación, al empresario, a los trabajadores designados o técnicos de prevención de la empresa (según la esté conformada la organización de la prevención), a los representantes de los trabajadores (delegados de prevención o en su defecto a los delegados de personal) y al comité de seguridad y salud, para que los acompañen en la visita al centro de trabajo y hagan las observaciones que consideren pertinentes<sup>324</sup>.
- Asesorar al empresario y a los trabajadores.
- Ordenar la paralización de las tareas, cuando así corresponda, ante riesgo grave e inminente de un daño a la salud de los trabajadores. El artículo 4 de la LPRL, establece que se entenderá como "riesgo laboral grave e inminente" aquel que

---

<sup>323</sup> Galán García, Agustín, "Estudio Introductorio" de la edición facsímil del libro *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, p. XIX, por María Palancar y Eugenio Pérez Botija, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

<sup>324</sup> Según lo dispuesto por el art. 40.2. de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

resulte probable, racionalmente, que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores. En el caso de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata.

- Informar los resultados de la inspección, así como las medidas adoptadas, a los representantes de los trabajadores (delegados de prevención o en su defecto a los delegados de personal), al comité de seguridad y salud y al empresario<sup>325</sup>.
- Dejar constancia en el Libro de Visitas de la inspección el contenido de la actuación. Este libro debe encontrarse en los centros de trabajo.
- Informar sobre el resultado de la investigación de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales a Juzgados en lo Social o Penales y al Ministerio Fiscal<sup>326</sup>, según corresponda.
- Proponer al Instituto Nacional de Seguridad Social el recargo de las prestaciones económicas derivadas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tengan causa en incumplimientos de la normativa de prevención (artículo 123 Ley General de la Seguridad Social).

---

<sup>325</sup> Según lo dispuesto por el art. 40.3. de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.

<sup>326</sup> Como veremos más adelante, por medio de los Convenios de Cooperación entre los Poderes Públicos, se han establecido protocolos de actuación, para asegurar la investigación eficaz de los delitos contra la seguridad y salud de los trabajadores, donde la inspección de trabajo tiene un rol importante en las instancias de investigación de los accidentes de trabajo con resultado de muerte o lesiones y también en la comunicación de los expedientes con infracciones muy graves o graves con incumplimientos reiterados.

- Informar al Ministerio Fiscal, los expedientes con infracciones muy graves o graves (con reiterados incumplimientos), para facilitar la investigación de los delitos penales de riesgo.

Por otra parte, las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, deben ser previamente consultadas, sobre los planes de actuación de la ITSS en materia de prevención de riesgos laborales e informadas de sus resultados<sup>327</sup>.

De todas maneras, para considerar este modelo (único e integrado), como una buena práctica es necesario e imprescindible que:

- El modelo único garantice la homogeneidad en los criterios de aplicación de la normativa en todo el país.
- La necesaria independencia y autonomía técnica del inspector, a la vez que su particular dependencia funcional, no sea una condición que provoque una disparidad de criterios al momento de aplicar la legislación laboral, lo que sin duda afecta la seguridad jurídica de los administrados.
- Se asegure el dictado por parte de la Autoridad Central de la Inspección, de "Instrucciones Técnicas" donde se determinen los criterios de interpretación al momento de velar por el cumplimiento de las normas. Estas Instrucciones Técnicas deben tener las siguientes características: a) de conocimiento público; b) vinculantes para todo el cuerpo de inspectores, independiente de donde ejerzan sus funciones; c) actualizadas conforme la doctrina judicial; d) su dictado no debe ser esporádico o extraordinario, sino que deben ser frecuentes con la finalidad de impulsar la seguridad jurídica de los administrados.

Como hemos afirmado, la actuación de la ITSS tiene como principal objetivo conseguir que se aplique la normativa laboral y que, en su caso, se

---

<sup>327</sup> Según lo dispuesto por el art. 40.4. de la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales.



subsanan las deficiencias detectadas, ya que la sanción no es un fin en sí mismo, sino un medio para que el empresario cumpla con la legislación.

En consecuencia, el inspector podrá redactar el acta con la promoción de una sanción, en el supuesto que el empresario no acate los requerimientos o cuando lo considere necesario por la naturaleza y/o gravedad de la falta.

Los hechos constatados por el funcionario, reflejados en las actas (elaboradas conforme a derecho), tienen presunción de certeza sin perjuicio de que admiten prueba en contrario. Obviamente, para que el acta tenga esta presunción "iuris tantum" de certeza, es necesario que sea acompañada de otras comprobaciones objetivas (testigos, documentación, etc.), ya que no puede incluir juicios de valor o simples opiniones del inspector.

Con la finalidad de que no se mantengan causas abiertas sin resolver, ya sea con la aplicación de la sanción administrativa o su sobreseimiento, en el régimen español se establece la caducidad del procedimiento sancionador cuando transcurran seis meses desde que el acta es elaborada por el inspector.

Una consideración particular merece la actuación de la inspección de trabajo, en el ámbito de la Administración Pública, ya que en este caso no se redacta un acta de infracción sino un "requerimiento" y se sustituye la multa, por la obligación de implantar las medidas correctoras<sup>328</sup>.

En materia de violaciones a la normativa de seguridad y salud en el trabajo, en el modelo español las infracciones se encuentran tipificadas en los artículos 11, 12 y 13 del Régimen de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, donde se determinan las cuantías de las multas, según la siguiente clasificación:

---

<sup>328</sup> Real Decreto 707/2002 modificado por el Real Decreto 464/2003.

- *Leves*<sup>329</sup>: se sancionan en su grado mínimo, con multa de 40 a 405 euros; en su grado medio, de 406 a 815 euros; y en su grado máximo, de 816 a 2.045 euros.
- *Graves*<sup>330</sup>: se sancionan con multa, en su grado mínimo de 2.046 a 8.195 euros; en su grado medio, de 8.196 a 20.490 euros; y en su grado máximo, de 20.491 a 40.985 euros.

---

<sup>329</sup> La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE nº 189 de 8/8/2000), Sección II: Infracciones en Materia de Riesgos Laborales, en su artículo 11 establece que "Son infracciones leves: 1. La falta de limpieza del centro de trabajo de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores. 2. No dar cuenta, en tiempo y forma, a la autoridad laboral competente, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de leves. 3. No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que no se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen. 4. Las que supongan incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que carezcan de trascendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores. 5. Cualesquiera otras que afecten a obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa de prevención de riesgos laborales y que no estén tipificadas como graves o muy graves. 6. No disponer el contratista en la obra de construcción del Libro de Subcontratación exigido por el artículo 8 de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. 7. No disponer el contratista o subcontratista de la documentación o título que acredite la posesión de la maquinaria que utiliza, y de cuanta documentación sea exigida por las disposiciones legales vigentes.

<sup>330</sup> La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE nº 189 de 8/8/2000), Sección II: Infracciones en Materia de Riesgos Laborales, en su artículo 12 establece que "Son infracciones graves: 1. a) Incumplir la obligación de integrar la prevención de riesgos laborales en la empresa a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales. b) No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y, en su caso, sus actualizaciones y revisiones, así como los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores que procedan, o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones, con el alcance y contenido establecidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales. 2. No realizar los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores que procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, o no comunicar su resultado a los trabajadores afectados. 3. No dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de graves, muy graves o mortales, o no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tener indicios de que las medidas preventivas son insuficientes. 4. No registrar y archivar los datos obtenidos en las evaluaciones, controles, reconocimientos, investigaciones o informes a que se refieren los artículos 16, 22 y 23 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. 5. No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen. 6. Incumplir la obligación de efectuar la planificación de la actividad preventiva que derive como necesaria de la evaluación de riesgos, o no realizar el seguimiento de la misma, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales. 7. La adscripción de trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales o de quienes

---

se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente. 8. El incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente. 9. La superación de los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, origine riesgo de daños graves para la seguridad y salud de los trabajadores, sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente. 10. No adoptar las medidas previstas en el artículo 20 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores. 11. El incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales. 12. No proporcionar la formación o los medios adecuados para el desarrollo de sus funciones a los trabajadores designados para las actividades de prevención y a los delegados de prevención. 13. No adoptar los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, o los empresarios a que se refiere el artículo 24.4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales. 14. No adoptar el empresario titular del centro de trabajo las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos existentes y las medidas de protección, prevención y emergencia, en la forma y con el contenido establecido en la normativa de prevención de riesgos laborales. 15. a) No designar a uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades de protección y prevención en la empresa o no organizar o concertar un servicio de prevención cuando ello sea preceptivo, o no dotar a los recursos preventivos de los medios que sean necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas. b) La falta de presencia de los recursos preventivos cuando ello sea preceptivo o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su presencia. 16. Las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y especialmente en materia de: a) Comunicación a la autoridad laboral, cuando legalmente proceda, de las sustancias, agentes físicos, químicos y biológicos, o procesos utilizados en las empresas. b) Diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipos. c) Prohibiciones o limitaciones respecto de operaciones, procesos y uso de agentes físicos, químicos y biológicos en los lugares de trabajo. d) Limitaciones respecto del número de trabajadores que puedan quedar expuestos a determinados agentes físicos, químicos y biológicos. f) Utilización de modalidades determinadas de muestreo, medición y evaluación de resultados. g) Medidas de protección colectiva o individual. h) Señalización de seguridad y etiquetado y envasado de sustancias peligrosas, en cuanto éstas se manipulen o empleen en el proceso productivo. i) Servicios o medidas de higiene personal. j) Registro de los niveles de exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, listas de trabajadores expuestos y expedientes médicos. 17. La falta de limpieza del centro o lugar de trabajo, cuando sea habitual o cuando de ello se deriven riesgos para la integridad física y salud de los trabajadores. 18. El incumplimiento del deber de información a los trabajadores designados para ocuparse de las actividades de prevención o, en su caso, al servicio de prevención de la incorporación a la empresa de trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada o proporcionados por empresas de trabajo temporal. 19. No facilitar a los trabajadores designados o al servicio de prevención el acceso a la información y documentación señaladas en el apartado 1 del artículo 18 y en el apartado 1 del artículo 23 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. 20. No someter, en los términos reglamentariamente establecidos, el sistema de prevención de la empresa al control de una auditoría o evaluación externa cuando no se hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa. 21. Facilitar a la autoridad laboral competente, las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas o las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales, datos de forma o con contenido inexactos, omitir los que hubiera debido consignar, así como no comunicar cualquier modificación de sus condiciones de acreditación o autorización. 22. Incumplir las obligaciones derivadas de actividades correspondientes a

---

servicios de prevención ajenos respecto de sus empresarios concertados, de acuerdo con la normativa aplicable. 23. En el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción: a) Incumplir la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud en el trabajo con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, en particular por carecer de un contenido real y adecuado a los riesgos específicos para la seguridad y la salud de los trabajadores de la obra o por no adaptarse a las características particulares de las actividades o los procedimientos desarrollados o del entorno de los puestos de trabajo. b) Incumplir la obligación de realizar el seguimiento del plan de seguridad y salud en el trabajo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales. 24. En el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, el incumplimiento de las siguientes obligaciones correspondientes al promotor: a) No designar los coordinadores en materia de seguridad y salud cuando ello sea preceptivo. b) Incumplir la obligación de que se elabore el estudio o, en su caso, el estudio básico de seguridad y salud, cuando ello sea preceptivo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, o cuando tales estudios presenten deficiencias o carencias significativas y graves en relación con la seguridad y la salud en la obra. c) No adoptar las medidas necesarias para garantizar, en la forma y con el alcance y contenido previstos en la normativa de prevención, que los empresarios que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia. d) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones establecidas en el artículo 9 del Real Decreto 1627/1997 como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra. e) No cumplir los coordinadores en materia de seguridad y salud las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de prevención de riesgos laborales cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra. 25. Incumplir las obligaciones derivadas de actividades correspondientes a las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas, de acuerdo con la normativa aplicable. 26. Incumplir las obligaciones derivadas de actividades correspondientes a entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales, de acuerdo con la normativa aplicable. 27. En el ámbito de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, los siguientes incumplimientos del subcontratista: a) El incumplimiento del deber de acreditar, en la forma establecida legal o reglamentariamente, que dispone de recursos humanos, tanto en su nivel directivo como productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, y que dispone de una organización preventiva adecuada, y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate, salvo que proceda su calificación como infracción muy grave, de acuerdo con el artículo siguiente. b) No comunicar los datos que permitan al contratista llevar en orden y al día el Libro de Subcontratación exigido en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. c) Proceder a subcontratar con otro u otros subcontratistas o trabajadores autónomos superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, sin disponer de la expresa aprobación de la dirección facultativa, o permitir que en el ámbito de ejecución de su subcontrato otros subcontratistas o trabajadores autónomos incurran en el supuesto anterior y sin que concurran en este caso las circunstancias previstas en la letra c del apartado 15 del artículo siguiente, salvo que proceda su calificación como infracción muy grave, de acuerdo con el mismo artículo siguiente. 28. Se consideran infracciones graves del contratista, de conformidad con lo previsto en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción: a) No llevar en orden y al día el Libro de Subcontratación exigido, o no hacerlo en los términos establecidos reglamentariamente. b) Permitir que, en el ámbito de ejecución de su contrato, intervengan empresas subcontratistas o trabajadores autónomos superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, sin disponer de la expresa aprobación de la dirección facultativa, y sin que concurran las circunstancias previstas en la letra c del apartado 15 del artículo siguiente, salvo que proceda su calificación como infracción muy grave, de acuerdo con el mismo artículo siguiente. c) El incumplimiento del deber de acreditar, en la forma establecida legal o reglamentariamente, que dispone de recursos humanos, tanto en su nivel directivo como productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, y que dispone de una organización preventiva adecuada, y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate, y salvo que proceda su calificación como infracción muy grave, de acuerdo con el artículo siguiente. d) La vulneración de los derechos de información de los representantes de los trabajadores sobre las

- *Muy graves*<sup>331</sup>: se sancionan con multa, en su grado mínimo de 40.986 a 163.955 euro; en su grado medio de 163.956 a 409.890

---

contrataciones y subcontrataciones que se realicen en la obra, y de acceso al Libro de Subcontratación, en los términos establecidos en la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción. 29. En el ámbito de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, es infracción grave del promotor de la obra permitir, a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurren las causas motivadoras de la misma prevista en dicha Ley, salvo que proceda su calificación como infracción muy grave, de acuerdo con el artículo siguiente.

<sup>331</sup> La Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (BOE nº 189 de 8/8/2000), Sección II: Infracciones en Materia de Riesgos Laborales, en su artículo 13 establece que "Son infracciones muy graves: 1. No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia. 2. No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de los menores. 3. No paralizar ni suspender de forma inmediata, a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgos laborales y que, a juicio de la Inspección, impliquen la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización. 4. La adscripción de los trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales conocidas o que se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. 5. Incumplir el deber de confidencialidad en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. 6. Superar los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, originen riesgos de daños para la salud de los trabajadores sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, cuando se trate de riesgos graves e inminentes. 7. No adoptar, los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales. 8. a) No adoptar el promotor o el empresario titular del centro de trabajo, las medidas necesarias para garantizar que aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en la forma y con el contenido y alcance establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales. b) La falta de presencia de los recursos preventivos cuando ello sea preceptivo o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su presencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales. 9. Las acciones u omisiones que impidan el ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente, en los términos previstos en el artículo 21 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. 10. No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores. 11. Ejercer sus actividades las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas o las que desarrollen y certifiquen la formación en materia de prevención de riesgos laborales, sin contar con la preceptiva acreditación o autorización, cuando ésta hubiera sido suspendida o extinguida, cuando hubiera caducado la autorización provisional, así como cuando se excedan en su actuación del alcance de la misma. 12. Mantener las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas o las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas, vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, con las empresas auditadas o concertadas, distintas a las propias de su

euros; y en su grado máximo de 409.891 a 819.780 euros. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.

Al momento de graduar la sanción, la administración tiene en cuenta los siguientes criterios: peligrosidad de la actividad desarrollada por la empresa o centro de trabajo; riesgo permanente o transitorio; gravedad del daño producido o que hubieran podido producirse; número de trabajadores afectados, medidas adoptadas e instrucciones impartidas; incumplimiento de advertencias o propuestas del servicio de prevención o de la representación legal de los

---

actuación como tales, así como certificar, las entidades que desarrollen o certifiquen la formación preventiva, actividades no desarrolladas en su totalidad. 13. La alteración o el falseamiento, por las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas, del contenido del informe de la empresa auditada. 14. La suscripción de pactos que tengan por objeto la elusión, en fraude de ley, de las responsabilidades establecidas en el apartado 3 del artículo 42 de esta Ley. 15. En el ámbito de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, los siguientes incumplimientos del subcontratista: a) El incumplimiento del deber de acreditar, en la forma establecida legal o reglamentariamente, que dispone de recursos humanos, tanto en su nivel directivo como productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, y que dispone de una organización preventiva adecuada, y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción. b) Proceder a subcontratar con otro u otros subcontratistas o trabajadores autónomos superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, sin que disponga de la expresa aprobación de la dirección facultativa, o permitir que en el ámbito de ejecución de su subcontrato otros subcontratistas o trabajadores autónomos incurran en el supuesto anterior y sin que concurran en este caso las circunstancias previstas en la letra c de este apartado, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción. c) El falseamiento en los datos comunicados al contratista o a su subcontratista comitente, que dé lugar al ejercicio de actividades de construcción incumpliendo el régimen de la subcontratación o los requisitos legalmente establecidos. 16. En el ámbito de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, los siguientes incumplimientos del contratista: a) Permitir que, en el ámbito de ejecución de su contrato, intervengan subcontratistas o trabajadores autónomos superando los niveles de subcontratación permitidos legalmente, sin que se disponga de la expresa aprobación de la dirección facultativa, y sin que concurran las circunstancias previstas en la letra c del apartado anterior, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción. b) El incumplimiento del deber de acreditar, en la forma establecida legal o reglamentariamente, que dispone de recursos humanos, tanto en su nivel directivo como productivo, que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales, y que dispone de una organización preventiva adecuada, y la inscripción en el registro correspondiente, o del deber de verificar dicha acreditación y registro por los subcontratistas con los que contrate, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción. 17. En el ámbito de la Ley Reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción, es infracción muy grave del promotor de la obra permitir, a través de la actuación de la dirección facultativa, la aprobación de la ampliación excepcional de la cadena de subcontratación cuando manifiestamente no concurran las causas motivadoras de la misma previstas en dicha Ley, cuando se trate de trabajos con riesgos especiales conforme a la regulación reglamentaria de los mismos para las obras de construcción.

trabajadores; conducta general del empresario en esta materia (artículo 39.1 TRLISOS).

Cuando el infractor comete la misma falta dentro de un período determinado, su conducta puede calificarse como "reincidente", en la medida que se den los siguientes requisitos<sup>332</sup>:

1. Infracción del mismo tipo y calificación que la de la sanción anterior.
2. Resolución firme de la primera sanción.
3. No debe transcurrir más de 365 días entre la notificación de la primera sanción y la comprobación de la segunda.
4. La cuantía de la sanción puede incrementarse hasta el duplo del grado correspondiente a la infracción cometida.

Por otra parte de forma accesorias, las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, pueden dar lugar a las siguientes consecuencias o "sanciones especiales":

- *Limitaciones a la facultad de contratar con la administración*: las empresas afectadas por sanciones muy graves o condenas firmes por delitos relacionados con la prevención de riesgos laborales, pueden perder la calificación para contratar con la administración (artículo 20. d) RD 2/2000<sup>333</sup>).

---

<sup>332</sup> Artículo 14.4, Real Decreto 928/98, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento general sobre procedimientos para la imposición de sanciones por infracciones de orden social y para los expedientes liquidatorios de cuotas de la Seguridad Social (BOE núm. 132, 3/6/1998).

<sup>333</sup> Real Decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (BOE núm. 148, 21/6/2000), artículo 20. Prohibiciones de contratar. En ningún caso podrán contratar con la Administración las personas en quienes concurra alguna de las circunstancias siguientes: d) Haber sido sancionadas con carácter firme por infracción grave en materia de disciplina de mercado, en materia profesional o en materia de integración laboral de minusválidos o muy grave en materia social, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre infracciones y sanciones en el orden social o en materia de seguridad y salud en el trabajo, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, sobre prevención de riesgos laborales.

- *Suspensión o cierre del centro:* ante circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, la inspección de trabajo puede proponer al Gobierno Central o a las Comunidades Autónomas que acuerden la suspensión por tiempo determinado o incluso en situaciones especiales el cierre del centro o empresa, sin perjuicio del pago de salarios o indemnizaciones según corresponda (artículo 53, Ley 31/1995).
- *Publicidad de los infractores:* las sanciones impuestas por infracciones muy graves, o incluso graves (en algunas Comunidades Autónomas que así lo hayan dispuesto expresamente<sup>334</sup>) y firmes, se harán públicas. El procedimiento de publicación se inicia de oficio, mediante propuesta contenida en el acta de infracción de la inspección de trabajo, y se publicará una vez que las sanciones adquieran firmeza, ya sea por agotamiento de la vía administrativa sin haberse recurrido a la instancia judicial o, en su caso, cuando se agote esta. La publicación se realizará en el Boletín Oficial del Estado o de la Comunidad Autónoma, según corresponda. También se establece la creación de un registro de consulta pública, que se habilitará en cada una de las Administraciones competentes, y que contendrá los datos de la entidad sancionada (nombre o razón social, sector de actividad, infracción cometida, sanción económica impuesta, etc. (artículo

---

<sup>334</sup> Algunas Comunidades Autónomas han variado sustancialmente el contenido del Real Decreto 597/2007. Así la Comunidad de Madrid, donde por medio del Decreto 3/2007, de 10 de enero, del Consejo de Gobierno, se establece: 1. no sólo la publicación de las infracciones muy graves, sino también de las graves, de tal forma que estarían incluidos también los supuestos contenidos en el artículo 12 del Real Decreto Legislativo 5/2000 y 2. las sanciones serán objeto de publicación una vez haya recaído una primera sentencia judicial confirmatoria de la sanción (esto podría dar lugar a la siguiente interpretación: que si se publicitan tan sólo las empresas sobre las que ha recaído una primera sentencia judicial confirmatoria de la sanción, basta con pagar la sanción impuesta y no acudir a la vía judicial contencioso administrativa para evitar verse publicada).

Otro ejemplo, es lo regulado en el País Vasco por la Orden de 31 de marzo, que determina dar publicidad a las sanciones impuestas por infracciones graves y muy graves.



40.2, Real Decreto Legislativo 5/2000, desarrollado por el Real Decreto 597/2007).

- *Imposibilidad de acceder al bonus*: por medio del Real Decreto 404/2010, de 31 de marzo, se establece un sistema de “bonus”, con reducción de las cotizaciones por contingencias profesionales, a las empresas que hayan contribuido a la disminución y prevención de la siniestralidad laboral. Entre los requisitos para acceder a este beneficio, se establece que la empresa no debe haber sido sancionada por resolución firme en vía administrativa, por infracciones graves o muy graves.
- *Cancelación de acreditaciones*: conforme lo dispuesto por el artículo 2, Real Decreto Legislativo 5/2000, también pueden ser sujetos responsables de infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas, las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas y las entidades acreditadas para desarrollar y certificar la formación en materia de prevención de riesgos laborales que incumplan las obligaciones establecidas en la normativa sobre dicha materia. Por esta razón, a dichas entidades no solo se las puede sancionar con multas, sino que también procedería la cancelación de sus acreditaciones, y en los supuestos que cometieran infracciones muy graves<sup>335</sup>, o graves (según lo regulado por la Comunidad Autónoma) serían susceptibles de publicación, según lo indicado en el punto anterior.

---

<sup>335</sup> Por ejemplo, relativo a las infracciones muy graves, las entidades especializadas que actúen como Servicios de Prevención Ajenos, son susceptibles de publicación de acuerdo al RD 597/2007, cuando comentan las siguientes infracciones: 1. Ejercen sus actividades sin contar con la preceptiva acreditación o autorización, cuando esta hubiera sido suspendida o extinguida, cuando hubiera caducado la autorización provisional, así como cuando se excedan en su actuación del alcance de la misma (artículo 13.11, Real Decreto Legislativo 5/2000) y cuando; 2. Mantengan vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, con las empresas concertadas, distintas a las propias de su actuación como tales (artículo 13.12, Real Decreto Legislativo 5/2000).

#### *2.5.4. La coordinación entre los distintos departamentos de la Administración*

Como se afirmó, en materia de seguridad y salud en el trabajo es fundamental que se asegure una actuación coordinada entre las áreas que intervienen al ocurrir un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, así como también para la tramitación recíproca de procedimientos o actuaciones para la vigilancia y control en materia de seguridad y salud laboral. De esta manera, obtendremos resultados más positivos al momento de: proteger las pruebas que permitan determinar sus causas, mejorar la eficacia del poder sancionador de la administración, prevenir otros siniestros laborales, etc.

En España hay antecedentes en esta materia que pueden ser destacados como buenas prácticas, adaptables a la realidad de cada país y profundizando su efectividad, sobre la base de los resultados obtenidos en la práctica.

Estas instancias de colaboración, tienen su fundamento legal en lo establecido por la propia Constitución Española, cuando determina el derecho fundamental a la vida y a la integridad física y moral y cuando encomienda a los poderes públicos velar por la seguridad e higiene en el trabajo, todo ello dentro del principio básico de coordinación recogido en el artículo 103.

Incluso en el punto 4 de la “exposición de motivos” de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, se indica que “La política en materia de prevención de riesgos laborales, en cuanto conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidas a la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, se articula en la Ley en base a los principios de eficacia, coordinación, ordenando tanto la actuación de las diversas Administraciones públicas con competencias en materia preventiva. En este contexto, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que se crea se

configura como un instrumento privilegiado de participación en la formulación y desarrollo de la política en materia preventiva”.

Desarrollando lo expuesto en el párrafo anterior, en el art. 5 de la LPRL, se indica que “La política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. Dicha política se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y, en particular, las que se regulan en este capítulo, que se orientarán a la coordinación de las distintas Administraciones públicas competentes en materia preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a esta Ley correspondan a sujetos públicos y privados, a cuyo fin: La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las Entidades que integran la Administración local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de lo previsto en este artículo.” (inc. a).

Por otra parte y teniendo en cuenta la multiplicidad de normas de Seguridad e Higiene, la diversidad de autoridades intervinientes, la ineficiencia en la persecución de delitos contra los derechos de los trabajadores, la gravedad y extensión de la siniestralidad laboral, los diferentes departamentos <sup>336</sup> tanto del gobierno central como en las Comunidades Autónomas suscriben convenios de colaboración, para el establecimiento de cauces de comunicación y protocolos de actuación en materia de siniestralidad laboral, para articular sistemas de coordinación que garanticen la eficiencia de

---

<sup>336</sup> Los firmantes de estos convenios son por lo general, la autoridad laboral, la policía, la autoridad sanitaria, la autoridad judicial y también, en muchos supuestos, se adhieren los sindicatos más representativos.

su gestión<sup>337</sup>, incluso muchos de estos convenios reciben la adhesión expresa de la representación sindical.

Entre los objetivos más importantes de estos convenios, podemos destacar los siguientes:

- Coordinar los esfuerzos para prevenir y, en la medida de lo posible, evitar, el acaecimiento de daños que tengan su origen en el incumplimiento de las medidas de prevención de riesgos laborales.
- Coordinar una política eficaz para combatir la siniestralidad laboral y evitar la impunidad de sus responsables.
- Agilizar la detección y alerta ante un accidente de trabajo grave, reduciendo los tiempos de respuesta.
- Mejorar la comunicación entre la Administración de Justicia y los órganos administrativos competentes.
- Facilitar la labor del Ministerio Fiscal y del Juzgado de Instrucción para identificar a los supuestos penalmente relevantes.
- Conseguir una investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores (especialmente los delitos de riesgo) y la ejecución de las

---

<sup>337</sup> Como ejemplo de estos Convenios, destacamos el "Protocolo marco de colaboración entre el Consejo General del Poder Judicial, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales y la Fiscalía General del Estado para la investigación eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores y la ejecución de las sentencias condenatorias", del 19 de septiembre de 2007; el "Convenio sobre la investigación de los delitos contra la vida, la salud y la integridad de los trabajadores y ejecución de las sentencias condenatorias en el Principado de Asturias" del 3 de enero de 2006 y las "Obligaciones asumidas el día 6 de septiembre de 2006, en la sede del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, para el establecimiento de cauces de comunicación y protocolos de actuación en materia de siniestralidad laboral en el término municipal de Madrid, por la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid, el Decanato de los Juzgados de Primera Instancia e Instrucción de Madrid y el Ayuntamiento de Madrid, con la adhesión de las Uniones Regionales de Comisiones Obreras (CCOO), Unión General de Trabajadores (UGT), así como de las Secciones Sindicales del Ayuntamiento de Madrid de dichos sindicatos, la Confederación de Sindicatos Independientes-Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSI-CSIF) y el colectivo profesional de Policía Municipal (CPPM)".

sentencias condenatorias evitando que los titulares o administradores de las empresas puedan eludir responsabilidades mediante el establecimiento de tramas societarias de ocultación o trasladando su actividad a nuevas estructuras empresariales.

- Garantizar que se recaben los datos necesarios para la instrucción del procedimiento judicial, preservando la integridad de las pruebas.

Para conseguir estos objetivos se establecen, entre otras, las siguientes medidas:

- Formación de los funcionarios intervinientes, para conseguir su sensibilización sobre la gravedad de los incumplimientos de las medidas preventivas y sus consecuencias al dañar la integridad psicofísica de los trabajadores, y para actualizar y completar sus conocimientos en materias de investigación de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores.
- Optimizar las tareas o habilitar más recursos (por ejemplo: Policía Nacional y Municipal).
- Promover la especialización en seguridad y salud en el trabajo de los miembros de la Administración de Justicia.
- Difundir el contenido de los convenios entre todos los agentes sociales y, en particular, entre los abogados.
- Aprobar Protocolos de Actuación, donde se determinen líneas de acción concretas para cada una de las materias incluidas en los Convenios (por ejemplo, entre dichas materias se encuentran: 1. Accidentes con resultado de muerte o lesión; 2. Indagación delitos de riesgo; 3. Ejecución de las sentencias condenatorias; 4. Detección de situaciones de riesgo o peligro grave para la seguridad o la salud de los trabajadores).

A continuación, y de forma resumida, señalamos los principales contenidos de los protocolos de actuación en las materias antes indicadas:

I. Protocolo de actuación en caso de accidente con resultado muerte o lesión.

1. Etapa de investigación: una vez sucedido un accidente de trabajo:

- *Intervención autoridad Sanitaria:* se considera fundamental la intervención de la administración sanitaria ya que, ante un siniestro, normalmente es la primera en conocerlo. Por ello, se establece un modelo de parte médico (que contiene todos los datos necesarios para identificar al siniestro como "laboral") que debe ser trasladado al Juzgado de Instrucción y a la policía judicial. Además los servicios de emergencia se comprometen a comunicar a la Inspección de Trabajo, los accidentes laborales en los que intervengan.
- *Intervención Policía Judicial:* su principal función es: realizar una minuciosa inspección ocular con indicación expresa del estado de las medidas de seguridad, etc.; preservar las pruebas del accidente laboral; identificar y tomar declaración a los testigos; y elaborar los atestados. Además deben comunicar el siniestro al Juzgado de Instrucción, al Ministerio Fiscal y a la Inspección de Trabajo.
- *Intervención de la Inspección de Trabajo:* se debe asegurar un sistema de organización que permita el desplazamiento inmediato de estos funcionarios (total disponibilidad de los inspectores en días laborales, como en festivos y fines de semana) para valorar los medios de protección colectiva e individual y comprobar las circunstancias del accidente de trabajo. Además deben remitir sus

informes y actas de infracción, derivadas de la investigación del accidente, al Juzgado de Instrucción y al Ministerio Fiscal.

2. Etapa de inicio del proceso penal: sobre la base del informe médico y del atestado policial, el Ministerio Fiscal y el Juez de Instrucción decidirán sobre la continuación de las actuaciones judiciales, por lo que pueden darse las siguientes situaciones:

- *Hechos investigados no son constitutivos de delito:* se archivan las actuaciones y se comunica a la Inspección de Trabajo.
- *Hechos investigados son constitutivos de delito:* se practican diligencias complementarias para evitar la alteración o desaparición de las pruebas, se incorporan al expediente las actas de infracción e informes de la inspección de trabajo, se tramita la pieza de responsabilidad civil y se facilita la personación de los Sindicatos en el procedimiento.

## II. Protocolo de actuación para la indagación de los Delitos de Riesgo<sup>338</sup>.

### 1. Etapa de investigación:

- *Intervención de la Inspección de Trabajo:* la Inspección del Trabajo debe remitir al Ministerio Fiscal las actas de infracción e informes de investigación que den lugar a propuestas de sanción de carácter muy graves y graves con incumplimientos reiterados o se infiera inobservancia manifiesta y sistemática de la normativa de prevención de riesgos laborales. Además cuando se

---

<sup>338</sup> En el punto 3.6.4.2. de este Capítulo se analiza las características de este tipo delictivo.

hubiera producido un accidente laboral, el inspector en su informe hará constar los trabajadores que estaban en el momento de ocurrir el siniestro en la misma situación que los lesionados.

- *Intervención de la Policía Municipal:* la Policía Municipal siempre, que en el ejercicio de sus funciones de policía administrativa observe indicios evidentes de riesgo grave e inminente para la seguridad o la salud en el trabajo en obras de construcción, comunicará directamente los hechos en forma de denuncia a la Inspección de Trabajo.
- El Ministerio Fiscal comunica a la Inspección de trabajo y a la Autoridad Laboral si se han incoado diligencias penales o si se han archivado las actuaciones para proceder, en este último caso, a continuar con el expediente sancionador que tramita la Autoridad Laboral.

## 2. Etapa de inicio del proceso penal:

- El proceso penal comienza con diligencias previas del Juzgado de Instrucción.
- La Inspección de Trabajo prestará su colaboración y apoyo técnico y sus inspectores actuarán como peritos-testigos.

## III. Protocolo de actuación para la Ejecución de las sentencias condenatorias<sup>339</sup>:

---

<sup>339</sup> Como veremos más adelante, el Código Penal establece que cuando el homicidio o las lesiones sean causa de imprudencia profesional, se impondrá además de la pena privativa de libertad, la correspondiente inhabilitación para el ejercicio de la profesión, oficio o cargo. Por ello, resulta de suma importancia asegurar que esta pena accesoria sea efectiva, situación que resulta dificultosa cuando se trata de inhabilitación de derechos de empresarios (ya que pueden constituir otra sociedad, etc.).



- *Intervención del Ministerio Fiscal:* el Ministerio Fiscal recabará informes del Registro Mercantil para conocer la posible constitución de sociedades por los condenados o su participación como administradores. Además podrá solicitar la colaboración de la Policía Judicial y la Inspección de Trabajo para la obtención del domicilio e indagación de las actividades laborales de los condenados.

IV. Protocolo de actuación ante la detección de situaciones de riesgo o peligro grave para la seguridad o la salud de los trabajadores.

- *Intervención de la Policía Municipal:* en algunos convenios se establece que, con la finalidad de facilitar la actividad de la Fiscalía en relación con los delitos contra la seguridad y salud de los trabajadores, la Policía Municipal denuncie ante la Autoridad Laboral todo indicio evidente de riesgo grave a inminente a la salud de los trabajadores en obras de la construcción. Esta función de la Policía consideramos que debe exigirse no solo con la finalidad antes indicada, sino también con el objetivo de evitar el accidente en todos los sectores de actividad y aplicar las sanciones administrativas que correspondan.

Por último, resulta de importancia transcribir la opinión emitida por el Fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, Manuel Moix Blázquez al comentar el convenio firmado en Madrid, cuando afirma que “El objetivo que se pretende conseguir es, en aquellos supuestos de muerte o lesiones graves de un trabajador, la personación inmediata en el lugar del siniestro, y a requerimiento expreso del Fiscal, de la Policía Municipal, para proceder, en funciones de Policía Judicial al aseguramiento de las pruebas y efectos del

delito, a través de las medidas cautelares, a la realización del correspondiente reportaje fotográfico y de un atestado que integrará un contenido mínimo reflejado en el Protocolo. Resulta indudable que este acotamiento inmediato del lugar de los hechos va a tener efectos positivos en la persecución y erradicación de la delincuencia laboral. Ante todo, se va a evitar la ocultación o destrucción de pruebas o la desaparición de testigos, de forma que la Fiscalía y los Juzgados van a disponer de un material probatorio importante, compacto y no contaminado. Ello va a originar una agilización, en no pocos casos, de la instrucción de los procedimientos y va a permitir formular acusaciones sólidas basadas en la robustez de las pruebas existentes y obtener sentencias condenatorias fundadas. Se va a facilitar la detección y el afloramiento de otros delitos contra los trabajadores, su contratación ilegal, en perjuicio de los derechos que tengan reconocidos por disposición legal. Finalmente, no es descartable, sino todo lo contrario el efecto disuasorio que, a medio plazo, va a provocar la puesta en marcha del Convenio entre quienes habitualmente desprecian el cumplimiento de la normativa laboral en materia de prevención de seguridad y de salud. Pero también se incide en la prevención, al establecer un segundo Protocolo dirigido a la detección de situaciones de riesgo para la salud o la seguridad”<sup>340</sup>.

#### *2.5.5. Otras funciones de la Administración*

##### *2.5.5.1. La integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo*

La función de los poderes públicos, en relación con la seguridad y salud, no sólo involucra a la administración del trabajo, sino que también tiene un rol importante tanto en la administración sanitaria, como en la educativa. Con

---

<sup>340</sup> Moix Blázquez, Manuel, “Un convenio de siniestralidad necesario”, El Mundo nº 124 Profesionales, p. 2, Madrid, 22 de septiembre de 2006.

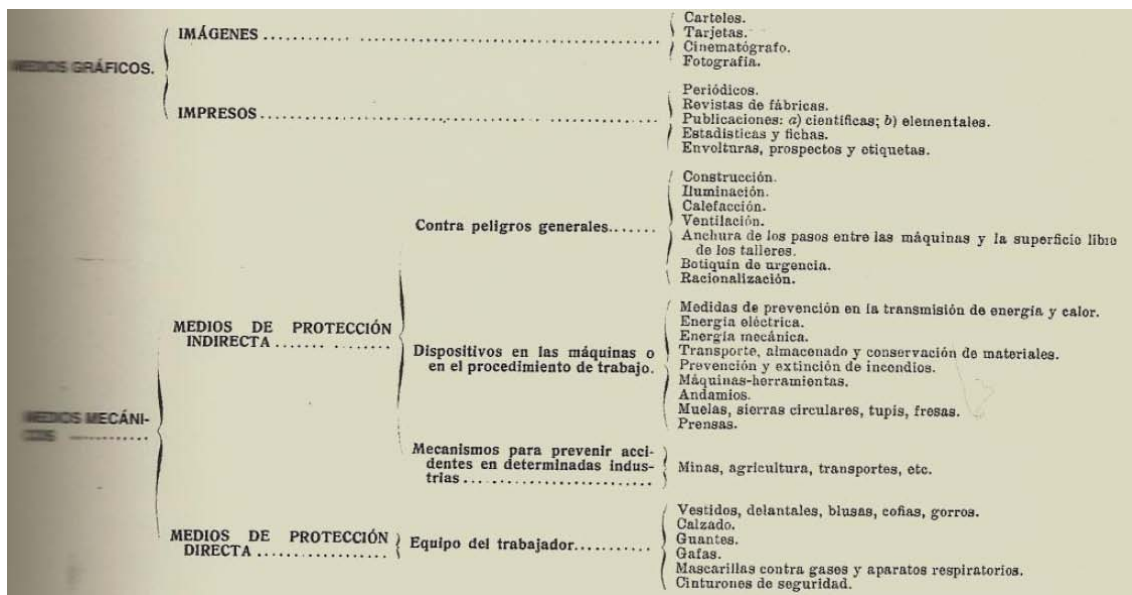
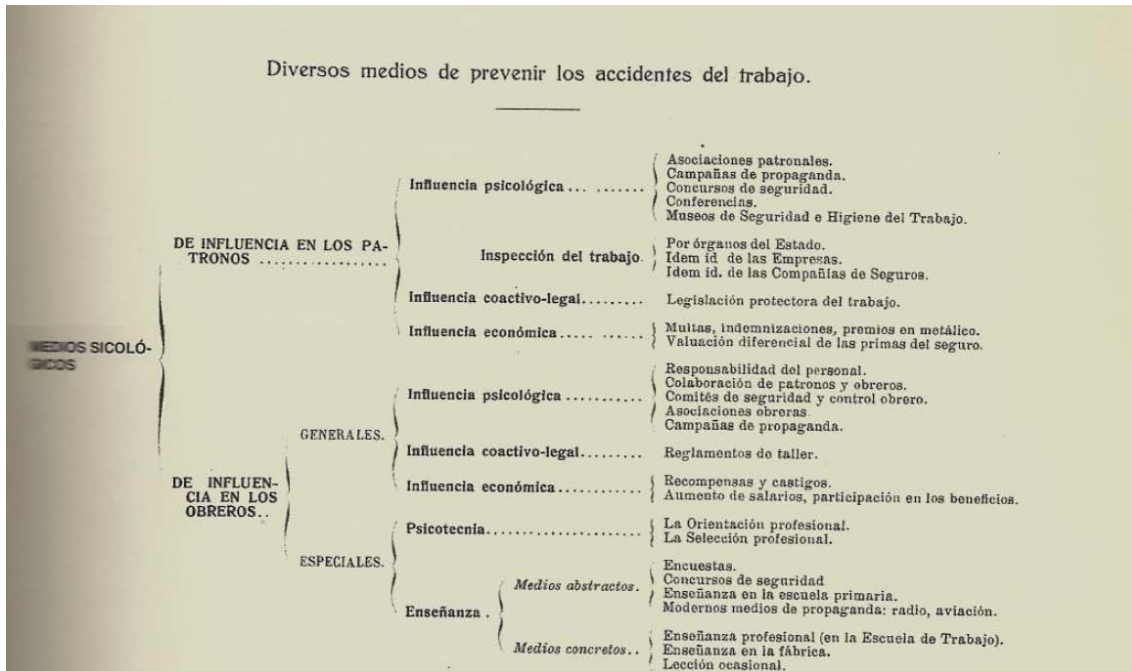
respecto a esta última es fundamental, como hemos dicho anteriormente, que parte de su política se oriente a la incorporación en el sistema educativo del país, "la enseñanza transversal" de los aspectos vinculados con la prevención de accidentes.

La importancia de este asunto es nítida, e incluso desde hace muchos años atrás se viene insistiendo en ello, pero en la práctica resulta bastante difícil consolidar un sistema permanente que satisfaga este objetivo en todo el país. Por ejemplo, ya en 1934 se indicaba que "la enseñanza de la seguridad en las escuelas primarias juega hoy día un gran papel en la labor de prevenir los accidentes del trabajo, puesto que contribuye de una manera general y abstracta a enseñar los métodos de seguridad. Con ello se tiende no solo a preservar la vida del niño, sino también a inculcarles hábitos de prudencia que conservarán en el momento de entrar en el trabajo industrial, permitiendo reducir el número de accidentes. No se trata de enseñar los dispositivos técnicos de prevención sino de crear un estado psicológico adecuado para que las nociones de esta naturaleza puedan influir en la conducta diaria"<sup>341</sup>

El cuadro que se acompaña a continuación fue extraído del libro "La Prevención de los Accidentes del Trabajo", cuya autoría corresponde a María Palancar y Eugenio Pérez Botija, editado en Madrid en 1934, donde se clasifican los "diversos medios de prevenir los accidentes de trabajo" en medios psicológicos, gráficos y mecánicos. Dentro de los primeros incluye entre los medios psicológicos de influencia en los obreros, a los especiales, entre los cuales se destaca la "enseñanza de la seguridad en la escuela".

---

<sup>341</sup> Galán García, Agustín, "Estudio Introductorio" de la edición facsímil del libro *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, p. XXXII, por María Palancar y Eugenio Pérez Botija, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.



Es decir, ya en los años treinta se destacaba la importancia de incorporar estos aspectos en el sistema educativo, al tiempo que se aseguraba que "de esta manera se logrará una opinión pública que comprenda la necesidad de la prevención de los accidentes y la enseñanza permitirá mostrar

a la nueva generación la conveniencia de colaborar para la supresión de las actuales pérdidas de vida humana por el accidente de trabajo"<sup>342</sup>.

Incluso en la obra que venimos citando, no sólo se destaca la importancia de este tema, sino que se recomiendan técnicas, que consideramos válidas en la actualidad. Entre estas, se indica que "la enseñanza escolar de la seguridad en la clase puede ser objeto de una enseñanza especial o abordarse en el curso de una lección ordinaria, siendo esto último el método preferido, puesto que se trata de crear una actitud, más bien que de crear conocimientos especiales, y porque estimula el interés del alumno hacia el trabajo práctico (ejercicio de idiomas que versen sobre la seguridad, ejercicios de redacción, extracto de libros o periódicos sobre la prevención)"<sup>343</sup>.

Igualmente, se indicaba ya en 1934 que "adaptar los métodos americanos de enseñanza de la seguridad en la escuela primaria es cosa urgente y necesaria, debiendo hacerse no de una manera inmediata, sin orden ni concierto, sino progresivamente, amoldando los medios al espíritu nacional y cubriendo las etapas con arreglo a las posibilidades que ofrezca nuestra enseñanza"<sup>344</sup>.

Por otra parte, la propia Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales, establece entre los objetivos de la política en materia de prevención de riesgos, que "las Administraciones públicas promoverán la mejora de la educación en materia preventiva en los diferentes niveles de enseñanza". Como hemos afirmado más arriba la Administración tendría que dar cuenta en

---

<sup>342</sup> Palancar María y Pérez Botija Eugenio, *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, p. 73, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

<sup>343</sup> Palancar María y Pérez Botija Eugenio, *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, p. 73, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

<sup>344</sup> Palancar María y Pérez Botija Eugenio, *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, p. 75, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

el Parlamento, sobre el cumplimiento de este deber impuesto por la norma, su grado de desarrollo y el programa de actuación para cada período legislativo.

Entre las buenas prácticas en esta materia podemos destacar la publicación en Internet "Erga primaria transversal" realizada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), que tiene por objetivo ayudar a los profesores de la escuela primaria a enseñar la seguridad y la salud en el trabajo como una materia de educación transversal, a fin de promover entre los alumnos los valores y las actitudes en esta materia. En este sentido resulta de importancia destacar que esta publicación tiene un alto contenido práctico, pues los usuarios pueden acceder y manipular cada texto o imagen para trabajar con ellos<sup>345</sup>.

Entre otras publicaciones relacionadas con esta temática, podemos citar a: "¡No te despistes!, ¡Abre los ojos! La prevención desde la escuela", elaborada por del Departamento de Trabajo, Industria, Comercio y Turismo de la Generalitat de Cataluña. Esta publicación, destinada a las escuelas primarias, tiene como objeto integrar de forma definitiva la prevención en todas las actividades de los estudiantes y, en especial, en aquellas que puedan representar un riesgo para la salud. En su contenido se describen situaciones peligrosas que pueden presentarse en el hogar, en la escuela o en la calle.

También se han editado guías<sup>346</sup> y distintas propuestas para ayudar a los profesores de las escuelas primarias y secundarias, a apoyar la introducción de la seguridad y salud en el trabajo, con el objetivo de hacer ver a los alumnos su importancia, de forma que puedan desarrollar actitudes y costumbres destinadas a proteger su propia salud y seguridad. Estas guías contienen materiales específicos para el trabajo en el aula, con actividades prácticas.

---

<sup>345</sup> Esta publicación puede descargarse gratuitamente en el sitio web del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ([http://www.mtas.es/insht/erga\\_pt/erga\\_pt.htm](http://www.mtas.es/insht/erga_pt/erga_pt.htm)).

<sup>346</sup> "La Seguridad y Salud en el Trabajo como tema de educación transversal", Centro Nacional de Condiciones de Trabajo, Barcelona, España, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Madrid

La guía para las escuelas primarias se divide en siete partes:

- la educación en valores.
- el trabajo escolar.
- la seguridad en el trabajo y la seguridad en la escuela.
- la higiene en el trabajo y la higiene en la escuela.
- la ergonomía en el trabajo y en la escuela.
- gestión de la prevención en la escuela.
- educación transversal en valores.

La guía para la enseñanza secundaria contiene:

- los valores en la enseñanza secundaria: la seguridad, un valor educativo.
- la seguridad en el trabajo y en la escuela.
- la higiene industrial en el trabajo y en la escuela.
- la salud en el trabajo y en la escuela.
- la ergonomía y la psicología social en el trabajo y en la escuela.
- el marco social de la SST: gestión de la prevención.

En conclusión, hay mucho material publicado sobre la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema educativo, pero resulta de fundamental importancia asegurar que estos temas se incorporen en la currícula y sean impartidos obligatoriamente, de lo contrario son solo expresión de deseos.

#### *2.5.5.2. Promoción de mecanismos de participación de los trabajadores en el interior de la empresa*

A diferencia del modelo argentino, en España la promoción por parte del Estado de instancias de participación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales se encuentra mucho más desarrollada, no solo

en aspectos vinculados con la información y consulta, sino también y en especial, en la necesidad de designar delegados de prevención y en la obligatoriedad de constituir comités mixtos de seguridad y salud en el trabajo.

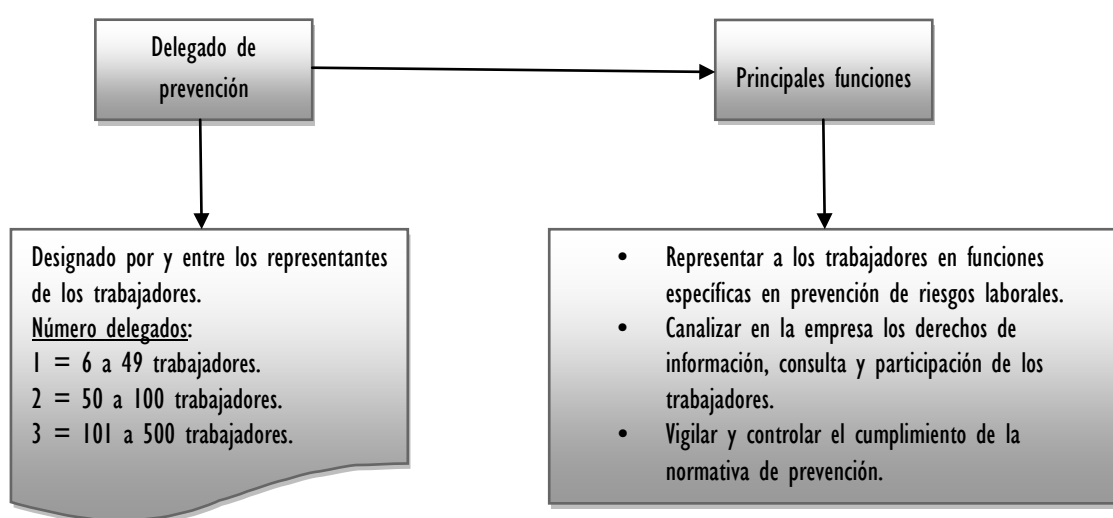
En este sentido, la propia Directiva 89/391 de la Comunidad Europea, como normativa marco para los países miembros de la euro zona, establece lo siguiente en esta materia (art. 11):

1. Derecho de los trabajadores a elegir delegados de salud y seguridad en el trabajo.
2. Protección de dichos delegados frente a represalias o discriminaciones en el ejercicio de sus funciones.
3. Dispensa de trabajo sin pérdida de salario para ejercer las funciones de representación de los trabajadores en materia de salud y seguridad en el trabajo.
4. Formación específica durante la jornada de trabajo y sin pérdida de salario.
5. Derecho de inspección de los lugares de trabajo.
6. Derecho a obtener del empresario la información pertinente sobre los riesgos laborales.
7. Derecho de encuesta a los trabajadores, para conocer sus demandas en materia de salud y seguridad en el trabajo.
8. Derecho a formular propuestas sobre materias relevantes de salud y seguridad en el trabajo.
9. Derecho a ser consultados sobre cuestiones relacionadas con la salud y seguridad en el trabajo, y sobre la introducción de nuevas tecnologías.
10. Derecho de participación en la constitución y gestión de los servicios de salud y seguridad en el trabajo.
11. Derecho de interrumpir un trabajo peligroso sin temor a represalias.



En el régimen jurídico español, se asigna competencia en materia preventiva a los representantes legales de los trabajadores, por lo que los delegados de prevención son elegidos por y entre ellos (art. 35 LPRL). En consecuencia, para que en una empresa existan delegados de prevención es imprescindible que haya representantes legales de los trabajadores.

En el gráfico que sigue, se describen las principales características del delegado de prevención.



Siguiendo a María Teresa Igartua Miró<sup>347</sup> podemos afirmar que el artículo 36 LPRL, se dedica a la regulación de las competencias y facultades del delegado de prevención, configurándolo, con carácter general, como un órgano sobre todo consultivo, de fomento y colaboración con el empresario y de vigilancia y control de cumplimiento de la normativa preventiva.

Entre los ámbitos funcionales donde pueden actuar los delegados de prevención, destacamos los siguientes:

<sup>347</sup> Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de prevención de riesgos laborales*, p.265, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.

- *Tareas vinculadas con la colaboración* (art. 36.1.a) LPRL): los delegados de prevención tienen derecho a:
  1. Colaborar con la empresa en la mejora de la acción preventiva, sin alterar el poder decisorio exclusivo del empresario.
  2. Colaborar en el fomento y promoción de la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa preventiva.
- *Tareas vinculadas con la consulta* (art. 36.1.c) LPRL): la consulta es previa a la decisión empresarial y no tiene efecto vinculante. Los delegados de prevención tienen derecho a ser consultados y emitir su opinión en 15 días, acerca de las siguientes decisiones previstas en el art. 33 LPRL:
  1. Planificación y organización del trabajo e introducción de tecnología (elección de equipos, adecuación de condiciones de trabajo e impacto de factores ambientales en el trabajo), por las consecuencias que estas medidas puedan tener en la seguridad y salud de los trabajadores.
  2. Organización y desarrollo de la prevención, incluida la designación de trabajadores y el recurso a un servicio de prevención ajeno, así como la implantación y aplicación del plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación.
  3. Designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia.
  4. Los procedimientos de: a) información a los trabajadores sobre sus riesgos, las medidas de prevención y las de emergencia aplicables (art. 18, apartado 1 LPRL); b) documentación de: evaluación de riesgos, plan de prevención, medidas de prevención a aplicar, equipos de protección individual

a utilizar, resultados de los controles de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, práctica de los controles de salud, relación de accidentes de trabajo con más de un día de baja (art. 23, apartado 1 LPRL).

- *Tareas vinculadas con el control cumplimiento normativa* (art. 36.1. d) LPRL): los delegados de prevención tienen facultad de:
  1. Vigilar y controlar la correcta actuación preventiva del empresario.
  2. Denunciar los incumplimientos del empresario.
- *Acompañar a los técnicos e inspectores* (art. 36.2.a) LPRL): para hacer más eficaz la competencia anterior, no obstante el inspector puede decidir si desea ser acompañado (art. 40.2 LPRL).
- *Visitar los lugares de trabajo* (art. 36.2.e) LPRL): pueden visitar cualquier lugar y comunicarse, durante la jornada (sin alterar el servicio), con los trabajadores.
- *Información*: los delegados de prevención tienen derecho a acceder a toda la información y documentación para ejercer sus funciones<sup>348</sup>.
- *Propuestas*: los delegados de prevención, pueden formular propuestas y en caso que el empresario no las acepte tiene que motivar su negativa (art. 36.4 LPRL). La inobservancia de una medida propuesta por los delegados de prevención o el comité de seguridad y salud, para la corrección de deficiencias en prevención, actúa como agravante de la sanción administrativa (art. 39.3.g) TRLISOS).

---

<sup>348</sup> Esta facultad está limitada por el derecho a la intimidad de los datos sanitarios, salvo autorización expresa del trabajador, por lo que los delegados pueden acceder sólo a las conclusiones de los exámenes de salud.

## 2.6. Buenas prácticas

De las reflexiones efectuadas en este punto 2 del Capítulo III de esta Tesis Doctoral, surge con toda claridad la importancia del rol del Estado en el ámbito de las relaciones laborales y, en particular, en materia de seguridad y salud en el trabajo. Como hemos visto, el Estado no solo tiene que velar por el respeto de la dignidad del trabajador sino que también debe promover la participación de los trabajadores, empresarios y sus entidades representativas, en el diseño de la política de prevención, en el seguimiento de su efectiva aplicación y en la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

Entre las buenas prácticas eficaces para ejecutar la misión antes expresada, destacamos las siguientes:

### I. Ejes centrales de la política preventiva.

1. Diseñar y aprobar una política de Estado en materia de seguridad y salud en el trabajo, ratificada por todas las fuerzas sociales y políticas de la Nación, con objetivos a corto, mediano y largo plazo (independiente de la fuerza política que le corresponda gobernar) y con control parlamentario de su ejecución.
2. Impulsar para afianzar la cultura de la prevención y lograr que la salud en el trabajo se la considere un valor en la sociedad, entre otras, las siguientes acciones: a) incorporar contenidos de prevención de accidentes en el sistema educativo; b) difundir las ventajas y desventajas de tener una baja siniestralidad en las empresas; c) promover la participación activa de los agentes sociales, tanto en el diseño, cuanto en el seguimiento del sistema de riesgos del trabajo y d) implementar programas de ayuda, a cargo del Estado, para que los empresarios inviertan en prevención.

3. Asegurar la consolidación de la función del Estado en esta materia con un accionar coordinado, homogéneo y eficaz de la Administración del Trabajo, para lo cual entre otras, deben impulsarse las siguientes acciones: a) determinar, por vía normativa, la obligación de que las distintas administraciones estatales, regionales y locales presten cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo; b) constituir un organismo único y participado para la homogeneización de criterios de interpretación de la normativa de prevención de riesgos laborales; c) conformar organismos con recursos y altamente especializados; d) diseñar procedimientos administrativos, dentro del ámbito de la Administración Laboral, flexibles, no burocráticos, que no entorpezcan y faciliten la actividad productiva; e) impulsar mecanismos que faciliten la participación institucional de los agentes sociales en la propia administración y f) facultar a los organismos especializados, en materia de prevención de riesgos del trabajo, a desarrollar las disposiciones reglamentarias en la materia y a aprobar (con efectos de ley) recomendaciones técnicas elaboradas por otras entidades, para facilitar que las normas reglamentarias sean dinámicas, a la vez que se adecúen a los condicionamientos que impone la realidad económica-social de cada sector de actividad y tamaño de empresa (entre estas facultades del organismo, podemos destacar las siguientes: otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación).
4. Impulsar mecanismos que promuevan conductas positivas hacia el cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo y castiguen su inobservancia, para lo cual, entre otras, deben realizarse las siguientes acciones: a) regular el incremento del coste de la cobertura de las contingencias profesionales, ante

el aumento de la siniestralidad o en caso de incumplimientos reincidentes de la normativa de prevención, así como también la reducción del coste en caso contrario; b) reforzar el régimen de sanciones e infracciones por incumplimiento de esta normativa, a la vez que asegurar la ejecución de las sanciones y c) asegurar la persecución y condena de los responsables de delitos contra los derechos de los trabajadores, garantizando la ejecución de las sentencias.

5. Asegurar que la prevención de riesgos del trabajo se integre en todas las políticas públicas, de forma que se tenga presente en todas las decisiones que adopten los titulares de los distintos departamentos del gobierno, así como también en las políticas que impulsen. En consecuencia, en todas las instancias de la Administración al momento de adoptar medidas, disponer reglamentaciones, etc., se debe considerar el impacto de las mismas en las condiciones y medio ambiente de trabajo.
6. Promover la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo a través de la negociación colectiva, para lo cual, entre otras, se impulsen las siguientes acciones: a) constitución de comisiones mixtas de higiene y seguridad en el seno de las empresas; y b) constitución de instancias tri o cuatripartitas.

## II. Ejes centrales de la Inspección de Trabajo.

1. Contar con organismos descentralizados y distribuidos en todo el territorio del país.
2. Asegurar que cuando la Inspección se organice bajo la modalidad de única e integrada, se garantice: a) la homogeneidad en los criterios de aplicación de la normativa en todo el país y b) la existencia de "Instrucciones Técnicas" que establezcan los criterios de interpretación de las normas y que sean de conocimiento público, vinculantes para todo el cuerpo de inspectores.

3. Reforzar la capacidad de control y fiscalización de la normativa de prevención de riesgos laborales, con la participación de otros funcionarios técnicos (perteneciente a organismos especializados en esta temática) o incluso la Policía para que colabore en la detección de situaciones de riesgo para la seguridad o la salud de los trabajadores.
4. Garantizar que las facultades administrativas sean ejercidas bajo un criterio de razonabilidad, ya que las medidas que el acto involucre deben ser proporcionalmente adecuadas a la finalidad.
5. Asegurar que sus funcionarios ejerzan sus atribuciones convencidos de que el control y en su caso la sanción, no son un fin en sí mismos, sino que son un medio para lograr la vigencia de las normas.
6. Promover que los inspectores impulsen el dictado de la normativa de seguridad y salud en el trabajo que cubra las lagunas de derecho y faciliten su modernización, adaptándola a los nuevos condicionamientos que impone el desarrollo tecnológico de la actividad productiva. Para ello es necesario que se imponga esta función como una obligación concreta y sancionable en caso de incumplimiento.
7. Asegurar la plena aplicación de los principios reguladores de la actividad inspectora. Especialmente evitar que los criterios subjetivos del funcionario (sin la existencia de una norma específica y concreta que lo regule) o la aplicación de disposiciones análogas, puedan dar lugar a sanciones administrativas. La conducta infractora debe estar previamente regulada como tal.
8. Consultar previamente, con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, sus planes de actuación en materia de prevención de riesgos laborales e informar sus resultados.

9. Garantizar el derecho de los representantes sindicales de los trabajadores a: a) acompañar al inspector durante la inspección como una medida idónea para conseguir un procedimiento ágil, intensivo y minucioso producto del conocimiento que tienen sobre el centro de trabajo y b) recibir información sobre los resultados de la inspección, así como las medidas adoptadas, sin necesidad de que se requiera solicitud expresa por parte de aquellos.
10. Proponer: a) los recargos de las prestaciones económicas derivadas de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que tengan causa en incumplimientos de la normativa de prevención y b) los aumentos del coste de la cobertura de los siniestros laborales.
11. Facultar a los inspectores para que puedan disponer la adopción de medidas de aplicación "inmediata" en caso de peligro grave e inminente para la salud, higiene o seguridad del trabajador, incluida la suspensión de tareas o incluso la clausura del centro de trabajo.
12. Asegurar que las sanciones a personas jurídicas, sean impuestas en forma solidaria a la entidad y a sus directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubieren intervenido en el hecho sancionado. Al estar en juego la salud de los trabajadores, es fundamental que el poder coercitivo del régimen sancionador llegué a involucrar el patrimonio de los administradores de una sociedad e incluso también a su castigo penal, en el supuesto de configurarse un delito de esta naturaleza.
13. Establecer un régimen de sanciones especiales para las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo por la importancia del bien jurídico protegido. Entre este tipo de sanciones destacamos las siguientes: a) limitaciones a la facultad de contratar con la administración para las empresas con sanciones muy graves o condenas por delitos relacionados con la



prevención de riesgos laborales; b) publicidad de los nombres de las empresas que hayan cometido infracciones graves y creación de un registro de consulta pública de estos datos y c) imposibilidad de acceder a bonificaciones, subsidios, créditos "blandos", etc., cuando la empresa es sancionada por infracción grave o muy grave.

14. Asegurar la existencia de sistemas que permitan reunir información con respecto a la conducta del empresario con respecto a la prevención de riesgos laborales (como por ejemplo registros de infractores). Con estos datos se facilita la aplicación de los mecanismos de graduación de las sanciones y al tenerlos identificados, podríamos aplicarles procedimientos especiales de control y seguimiento, sin necesidad de que para hacerlo tenga que ocurrir un siniestro.
15. Informar sobre el resultado de la investigación de accidentes de trabajo o enfermedades profesionales a los Juzgados y al Ministerio Fiscal.
16. Informar al Ministerio Fiscal, los expedientes con infracciones graves o muy graves, para facilitar su investigación de la posible comisión del delito penal de riesgo.

### III. Ejes centrales de la Coordinación de actuaciones en la Administración.

1. Asegurar el establecimiento de cauces de comunicación y protocolos de actuación en materia de siniestralidad laboral, para garantizar la eficiencia de la gestión, entre todos los departamentos de la Administración que intervienen en esta materia.
2. Coordinar los esfuerzos para: a) prevenir y, en la medida de lo posible, evitar, el acaecimiento de daños que tengan su origen en el incumplimiento de las medidas de prevención de riesgos

laborales; b) combatir la siniestralidad laboral y evitar la impunidad de sus responsables; c) agilizar la detección y alerta ante un accidente de trabajo grave, reduciendo los tiempos de respuesta y preservando la integridad de las pruebas; d) mejorar la comunicación entre la Administración de Justicia y los órganos administrativos competentes, imponiendo entre otros, la necesidad de que el tribunal que interviene en la tramitación de un conflicto laboral en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuando constate incumplimientos del empresario a las normas de higiene y seguridad, se vea obligado a notificar a la inspección del trabajo y e) facilitar la labor del Ministerio Fiscal y del Juzgado de Instrucción para identificar a los supuestos penalmente relevantes.

IV. Ejes centrales de la integración de la seguridad y salud en el trabajo en el sistema educativo.

1. Incorporar en toda Estrategia Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo un programa concreto de integración de la prevención en el sistema educativo (con objeto, etapas y plazos de desarrollo y responsables de su ejecución).
2. Incluir la prevención como un contenido "transversal" en todas las instancias educativas del ciudadano, con la finalidad de promover la adopción de conductas preventivas en la vida diaria y eventualmente en el trabajo. Además, el aprendizaje de este tema debe ir orientado hacia la experiencia y sostenido en el diálogo entre alumnos y profesores.
3. Adecuar las líneas de acción y la metodología de aplicación establecida en el Programa Nacional, a las características propias de cada ciclo educativo y las circunstancias de cada establecimiento, en el entorno socio-cultural donde está ubicado.
4. Incorporar como contenido mínimo del Programa, las siguientes etapas: a) diagnóstico del centro donde se aplicará; b)

planificación; c) decisión; d) realización; e) evaluación y f) seguimiento.

5. Simular, al momento de integrar la prevención en el centro educativo, un escenario similar al de una empresa, donde cada uno de los integrantes del centro educativo asume obligaciones y responsabilidades en materia preventiva.
6. Promover el interés, la participación y el compromiso con el programa por parte de la dirección del centro educativo, su personal (docente y no docente), los estudiantes y su familia, además de los grupos de interés locales, involucrando a todos en el proceso y facilitando la comunicación sobre sus resultados.
7. Impulsar que los alumnos visiten los centros de trabajo donde presten servicios sus padres. Esto posibilitaría que los estudiantes constaten las condiciones y medio ambiente de trabajo de sus propios progenitores y efectúen las aportaciones que consideren conveniente.
8. Difundir las buenas prácticas, en esta materia, de otros establecimientos educativos.
9. Asegurar que los procesos de desarrollo del proyecto sean sencillos y fácilmente constatables.
10. Establecer un sistema de "acreditación de establecimientos saludables", para lo cual es condición: demostrar la participación del personal de la escuela, los alumnos y los grupos locales, en la planificación, ejecución y evaluación de las actividades.
11. Determinar, al efectuar la planificación del Programa, sus fuentes de financiación para asegurar los recursos necesarios que permitan ejecutar las soluciones propuestas.
12. Distribuir correctamente los tiempos, en el centro educativo, para que el personal y los alumnos puedan participar en todas las actividades, incentivando al personal para que dedique tiempo suficiente a estos temas.

13. Asegurar que el material del Programa contenga: a) enfoques pedagógicos y métodos de aprendizaje adecuados a los distintos grupos de edades y b) aspectos prácticos para animar a los estudiantes a resolver problemas reales relacionados con la seguridad en el lugar de trabajo, privilegiando los instrumentos interactivos (ya que se trata de una combinación de juego, simulación y pruebas para motivar a los estudiantes). Además todo el material de apoyo del programa debe permitir que cada centro pueda adecuarlo a su cultura.

### **3. El rol del empresario**

#### *3.1. Introducción*

El empresario, como titular del centro de trabajo, es el principal garante de asegurar la integridad psicofísica del trabajador y por ello se encuentra obligado a adoptar los comportamientos, actitudes y medidas preventivas que sean eficaces para conseguir aquél objetivo. La función antes descrita, pone en evidencia la importancia del rol de este agente y el interés que tiene para esta Tesis Doctoral, el hecho de destacar sus buenas prácticas en la materia.

En consecuencia, el empresario no sólo tiene que cumplir con la normativa de prevención de riesgos laborales, sino que también debe adoptar una actitud comprometida con la seguridad y salud en el trabajo, dando muestra que la considera un componente básico de su empresa (de igual jerarquía que la calidad, la productividad, etc.), y que la tiene en cuenta al momento de decidir sus inversiones y en todas sus decisiones. Con un comportamiento como este, el empresario es un factor principal para consolidar la cultura de la prevención en su empresa.

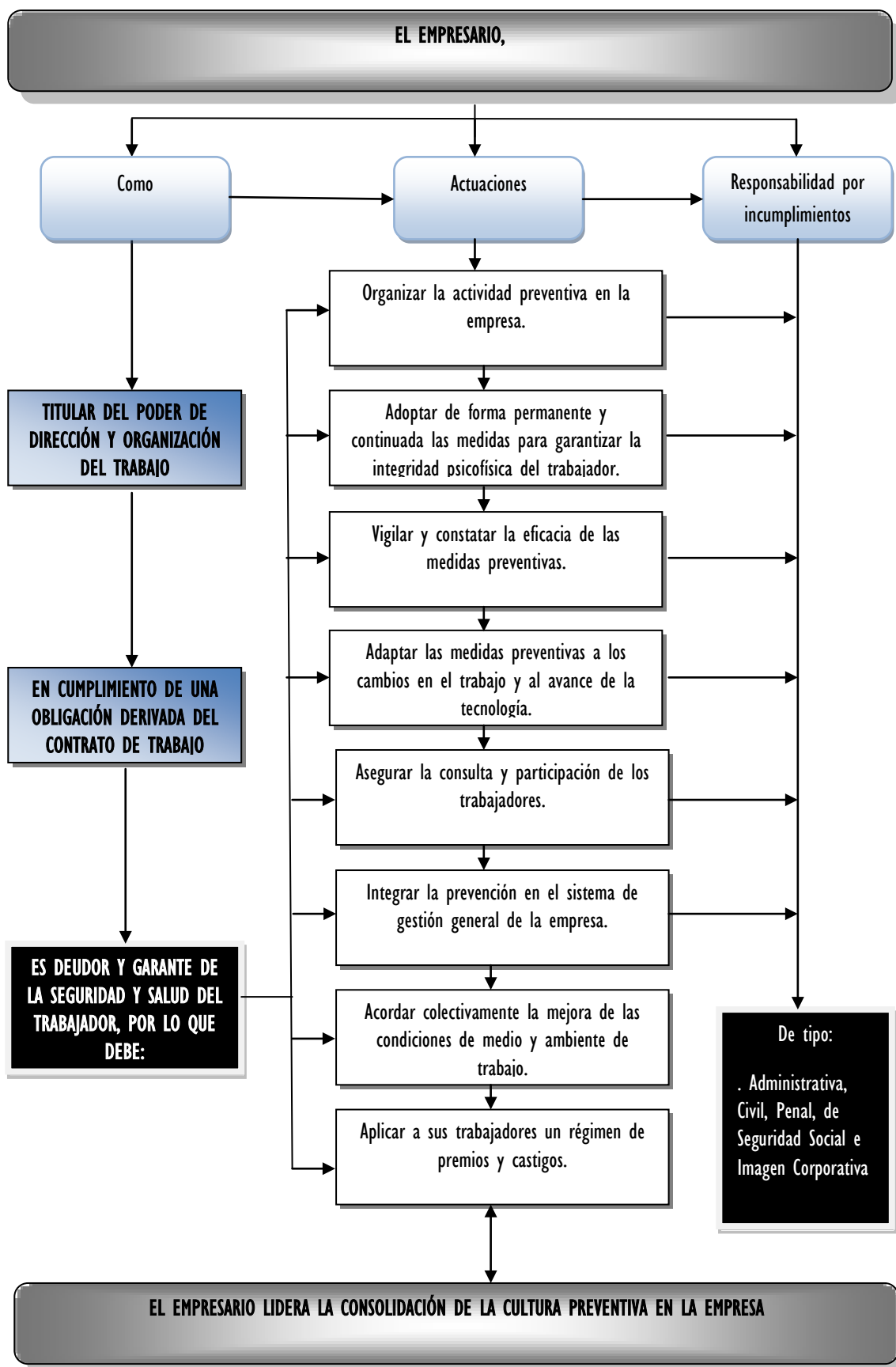
Por ello, resulta de fundamental importancia que los propios trabajadores adviertan que la seguridad es uno de los valores principales de la organización. “La plantilla sólo adquiere esta conciencia si la dirección es creíble, esto es, si la letra de la política de seguridad se traduce en una experiencia cotidiana, si las decisiones de la dirección en relación con los gastos financieros reflejan un interés en invertir, no sólo en ganar más dinero, sino también en las personas, si el sistema de obligaciones y recompensas implantado por la dirección induce un rendimiento satisfactorio de la labor de los supervisores y mandos intermedios, si los trabajadores participan en la resolución de los problemas y la toma de decisiones, si existe un alto grado de confianza y lealtad entre trabajadores y dirección, si la comunicación entre ambos interlocutores es fluida y si se reconoce abiertamente la labor de los trabajadores. Se acepta que la clave está en la cultura.

La percepción de la cultura de la organización por parte de sus trabajadores dicta el comportamiento de éstos y, por lo tanto, la cultura determina si un determinado elemento del programa de seguridad es o no eficaz. La cultura preventiva no nace mediante una política escrita, sino a través de un liderazgo que se traduce en actuaciones y decisiones cotidianas, y mediante la aplicación de sistemas que encaucen la actividad (la conducta) de directivos, supervisores y equipos de trabajo en el campo de la seguridad. Es posible construir una cultura positiva mediante la implantación de sistemas de responsabilidad, que aseguren las conductas y a través de esquemas que posibiliten, promuevan y hagan efectiva la participación del trabajador. Además, la cultura se puede evaluar válidamente a través de encuestas de percepción, y es posible mejorarla una vez que la organización determine dónde quiere estar”<sup>349</sup>.

---

<sup>349</sup> Petersen, Dan, "Política de seguridad, liderazgo y cultura", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Volumen II, p. 59.2, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

En este punto analizaremos las características de esta obligación, así como también las principales actuaciones a cargo del empresario y las consecuencias que se derivan de sus incumplimientos, todo lo que reseñamos en el cuadro que sigue a continuación.



### *3.2. El fundamento de la obligación de seguridad del empresario*

El derecho del trabajo regula, a través de distintas normas, el rol que el empresario debe cumplir en materia de prevención de riesgos laborales, pero indudablemente el punto de partida que fundamenta esta regulación, es el “principio protectorio” que guía la relación laboral.

En este sentido, la normativa que regula las relaciones de producción establece el respeto a la persona, al patrimonio y a la dignidad del trabajador, y en particular, el deber de seguridad. De todas formas y más allá de lo antes expresado, consideramos que no está de más el recordar que todas las acciones, e incluso las omisiones, de las partes dentro del contrato de trabajo deben ser apreciadas con criterio de colaboración y solidaridad.

Por otro lado, no debemos olvidar que en la relación jurídico laboral dependiente, las partes están obligadas a obrar de buena fe, ajustando su conducta a lo que es propio de un buen empleador y de un buen trabajador, tanto al celebrar, ejecutar o extinguir el contrato de trabajo.

Como ya hemos afirmado anteriormente, la obligación del empleador de observar las normas legales sobre higiene y seguridad en el trabajo, así como el de asegurar el respeto a la persona, patrimonio y dignidad del trabajador, es consecuencia de la propia naturaleza del contrato de trabajo. Por ello, esta obligación no se agota con la adopción de una medida preventiva, sino que el empresario tiene el deber de verificar su eficacia y, en su caso, efectuar los cambios que sean necesarios para que, teniendo en cuenta el tipo de trabajo, la experiencia y la técnica, la actividad se desarrolle asegurando la integridad psicofísica y la dignidad del trabajador.

Incluso el empleador, en el ejercicio de sus facultades principales, esto es en las de organización y dirección, debe actuar dentro de ciertos límites objetivos, es decir por acción u omisión no podrá afectar los intereses del



trabajador, su salud física o moral. En el mismo sentido el Tribunal Supremo español ha sostenido que “como contrapartida a la facultad organizadora de la empresa por su titular, sobre éste recae la observancia de las medidas preventivas de la seguridad del trabajador”<sup>350</sup>.

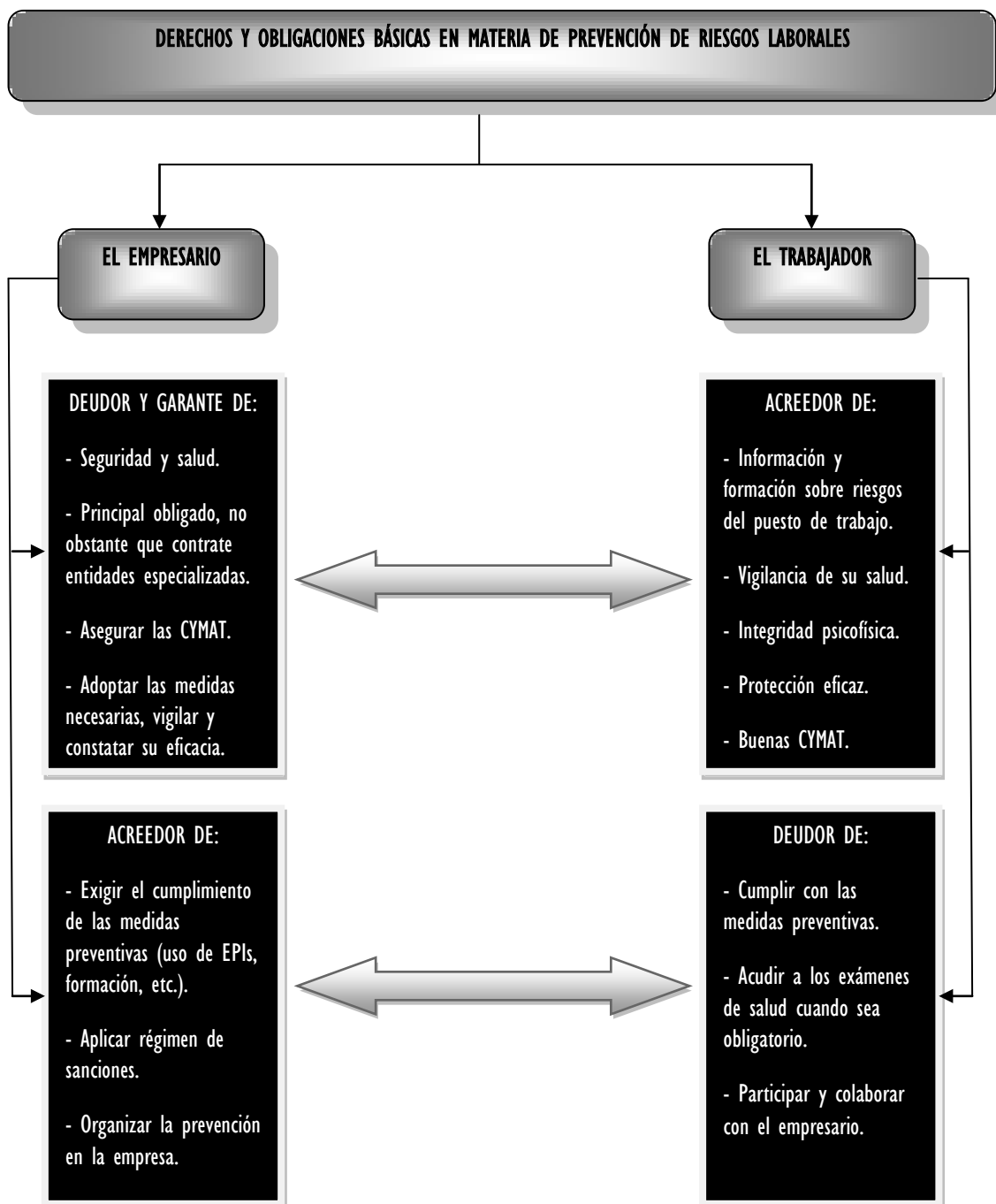
El empresario asume el riesgo derivado de la actividad productiva y es el principal obligado y garante de la seguridad frente al trabajador, por las razones que ya hemos expresado, y también frente al poder público ya que debe cumplir con la normativa de prevención (tanto la general, como la particular que regula a los distintos sectores de actividad).

### *3.3. Características de la obligación de seguridad del empresario*

En materia de seguridad y salud en el trabajo hay una serie de derechos y obligaciones recíprocos, entre el trabajador y el empresario, que podemos representar en el cuadro que se acompaña a continuación.

---

<sup>350</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, de 23/2/1994, RJ 2225.



Del cuadro anterior, se puede advertir con total claridad que el empresario es el principal deudor en materia de seguridad y salud y, como contrapartida, el trabajador es su acreedor más allá de las obligaciones a su cargo.

Entre las características principales de la obligación del empresario, podemos destacar las siguientes:

- Es una obligación amplia, que debe tener en cuenta todas las condiciones en que se desarrolla la tarea (equipos, ambiente, organización del trabajo, factor humano, etc.).
- Es una obligación dinámica y actualizable, ya que debe adaptarse a nuevos riesgos y a los cambios tecnológicos. Por esta razón, el empresario debe revisar y adaptar las medidas adoptadas para perfeccionar los niveles de protección ya alcanzados por su empresa.
- Es una obligación permanente y de “tracto sucesivo”. Exige actuaciones continuas, no aisladas y el empresario no debe desentenderse de su eficacia.
- Es una obligación que exige un comportamiento diligente del empresario y no consentidor de los incumplimientos advertidos.
- Es una obligación indelegable, no obstante que otros agentes sociales asuman deberes que complementan la función del empresario en esta materia (como por ejemplo: trabajadores; representación sindical; entidades gestoras de las coberturas de las contingencias profesionales, como el caso de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo o las Mutuas de Accidente de Trabajo y Enfermedades Profesionales o instituciones que prestan servicios de asesoramiento técnico en prevención de riesgos laborales).
- En el cumplimiento de esta obligación, el empresario debe adoptar todas aquellas medidas que sean “razonables y factibles”<sup>351</sup>.

---

<sup>351</sup> En este sentido el artículo 16 del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo n° 155, sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981, dispone: 1. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los lugares de trabajo, la maquinaria, el equipo y

- El empresario, como deudor de seguridad, está obligado a prever las Imprudencias no temerarias, desconfiando de que el trabajador tenga permanentemente un comportamiento seguro.
- Las obligaciones del empresario son de distintos tipos: instrumentales (ejemplo: Evaluación de Riesgos, Planificación de las actividades preventivas, etc.); de organización de la prevención en el interior de la empresa; de integración de la prevención en el sistema de gestión general de la empresa; etc.

En definitiva, la obligación del empresario comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias adecuadas, precautorias, razonables y factibles, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto: proteger la vida, preservar y mantener la integridad psicofísica de los trabajadores; prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos.

Por otra parte, resulta de importancia el destacar que como contrapartida a estas obligaciones, el empresario tiene el derecho de ejercer su poder disciplinario cuando el trabajador no cumpla con sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales. Consideramos que esta facultad, no es de uso “discrecional” sino que el empresario tiene el “deber” de ejercer sus facultades disciplinarias<sup>352</sup>, ya que en muchas oportunidades será el único medio a su alcance para garantizar la tutela de los trabajadores y cumplir con su deber de vigilancia.

---

las operaciones y procesos que estén bajo su control son seguros y no entrañan riesgo alguno para la seguridad y la salud de los trabajadores. 2. Deberá exigirse a los empleadores que, en la medida en que sea razonable y factible, garanticen que los agentes y las sustancias químicas, físicos y biológicos que estén bajo su control no entrañan riesgos para la salud cuando se toman medidas de protección adecuadas. 3. Cuando sea necesario, los empleadores deberán suministrar ropas y equipos de protección apropiados a fin de prevenir, en la medida en que sea razonable y factible, los riesgos de accidentes o de efectos perjudiciales para la salud.

<sup>352</sup> Incluso el incumplimiento del trabajador puede dar lugar al despido por “falta a la obediencia debida o la trasgresión de la buena fe contractual”.

“La vertiente obligatoria del poder disciplinario, es una de las pocas cuestiones que tienen reflejo en la jurisprudencia. Ya se vio, fundamentalmente en el estudio de la culpa de la víctima, cuando se afirmaba con rotundidad, y en una de las escasas muestras de homogeneidad jurisprudencial, que la conducta del trabajador nunca será relevante cuando ésta sea contemplada con permisividad por el trabajador delegado o empresario. Todo esto, además, debe ponerse en relación con los fines que persigue el ejercicio del poder disciplinario, afirmándose que más que un fin punitivo lo tiene correctivo. Con dos objetivos: que el trabajador infractor enmiende su conducta en el futuro y que los demás eviten cometer los mismos fallos, ya que no sólo perjudican la marca de la empresa sino también el trabajo de sus compañeros”<sup>353</sup>.

En el caso de la seguridad y salud laboral puede afirmarse, “que un no ejercicio del poder disciplinario por el empresario, esto es, una actitud de tolerancia, puede tener trascendencia a la hora de calificar el comportamiento de la víctima o de los trabajadores causantes del daño como irrelevantes y mantener la responsabilidad del empleador intacta”<sup>354</sup>.

“Cuando el poder disciplinario del empresario tenga que desplegar sus efectos, en el ámbito de la seguridad y salud laboral, no tendrá la misma finalidad ni la misma naturaleza que su empleo en otros ámbitos de la relación laboral, puesto que ni estará defendiendo la posición acreedora de su titular sino la de sus destinatarios, ni su ejercicio será la concreción particular de una legítima opción empresarial, sino la específica manifestación de una obligación empresarial”<sup>355</sup>.

---

<sup>353</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 526, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>354</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 528, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>355</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 530, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

Esta obligación de ejercer el poder disciplinario, es tanto para el empresario, cuando lo ejecuta directamente o incluso cuando lo hace a través de un trabajador a quien le delega esta facultad. En este último supuesto "un trabajador con posición de mando que observe una conducta imprudente de otro, ya sea posteriormente víctima o incluso agente de un riesgo o daño, tiene obligación de corregir esa situación y, llegado el caso, de ejercer su poder disciplinario sobre el sujeto en cuestión"<sup>356</sup>.

En consecuencia y con la finalidad de promover activamente el rol de los mandos intermedios y de trabajadores, a quienes se le hayan delegados facultades disciplinarias, como responsables de integrar la prevención en sus gestiones funcionales, resulta una buena práctica regular, incluso por medio de la negociación colectiva, la penalización como falta grave de las conductas permisivas de estos trabajadores, cuando observen incumplimientos en materia preventiva.

Un ejemplo de penalización de esta actitud de tolerancia por parte de los trabajadores, se encuentra en algunos convenios colectivos -españoles-, como es el caso del artículo 18.3 del Convenio Colectivo estatal para la Industria Fotográfica 2005-2009, que establece como falta grave "tolerar a los trabajadores subordinados que quebranten las normas de salud laboral". O el Convenio Colectivo de Repsol Petróleo, donde al mando intermedio se le atribuye la función de "mando directo sobre personal, del mismo o distinto grupo profesional, organizando, supervisando y controlando el trabajo de estos. Se responsabiliza de la conservación de las instalaciones, seguridad y disciplina del personal a sus órdenes y realiza así mismo funciones propias de su formación y experiencia"<sup>357</sup>.

---

<sup>356</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 526, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>357</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 527, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

Por último, es necesario tener en cuenta que los incumplimientos en materia de seguridad y salud en el trabajo, tanto del trabajador y especialmente del empresario, derivan en responsabilidades de diverso tipo que, en muchos casos, dan lugar a la aplicación de sanciones administrativas, recargos en materia de seguridad social, reparaciones civiles o incluso imputaciones penales, todo lo cual provoca una importante judicialización de los conflictos en el ámbito de la seguridad y salud laboral.

En ese sentido, Manuel Luque Parra y Anna Gines i Fabrellas en su estudio monográfico sobre la judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral en España<sup>358</sup>, sostienen que "desde un inicio se decidió contextualizar los datos estadísticos que obtuviésemos en materia de seguridad y salud laboral con alguna otra materia laboral de significada e indiscutible entidad. Y ello por cuanto de poco o nada nos serviría decir que hay tantas sentencias del Tribunal Supremo o de Tribunales Superiores de Justicia sobre seguridad y salud laboral si no podemos compararlo con lo que sucede con alguna otra materia realmente relevante.

Siendo así, se decidió que en una primera fase analítica y con el objetivo de realizar dicha contextualización, se procedería a comparar los resultados obtenidos en materia de seguridad y salud laboral con otras dos materias relevantes para el derecho del trabajo o para la relación laboral, como son los contratos temporales y los despidos disciplinarios.

De conformidad con ello, en términos porcentuales y tomando como universo de casos el total de sentencias dictadas en 2011 en materia de contratos temporales, despido y seguridad y salud laboral, el 69% de las sen-

---

<sup>358</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 10, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

tencias dictadas fueron en materia de despido, el 19% en materia de seguridad y salud laboral y el 12% en materia de contratación temporal”<sup>359</sup>.

“En conclusión, tanto a nivel global como teniendo en cuenta el tribunal que dicta las sentencias, lo cierto es que en un país líder en temporalidad y en despidos/desempleo, el hecho de que la conflictividad judicial en materia de seguridad y salud laboral ocupe la citada segunda posición con un volumen de sentencias tan relevante (45 Tribunal Supremo y 650 Tribunales Superiores de Justicia) es un hecho que necesariamente hemos de remarcar”<sup>360</sup>.

#### *3.4. El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Responsabilidad social empresaria y los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*

Como decíamos anteriormente, no solo es necesario que el empresario cumpla con sus obligaciones básicas en materia de seguridad y salud en el trabajo, según la legislación vigente en la materia, sino que también debe adoptar comportamientos específicos en esta materia. Entre dichos comportamientos o actitudes, el empresario debe promover la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo, más allá de lo exigido por la normativa, asegurando la implantación en su empresa de sistemas integrados de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, dentro de un contexto de responsabilidad social empresaria.

Según la Organización Internacional del Trabajo, uno de los rankings más reconocidos sobre competitividad de los países es publicado anualmente por el Instituto Internacional para el Desarrollo Empresarial IMD, en Lausana.

---

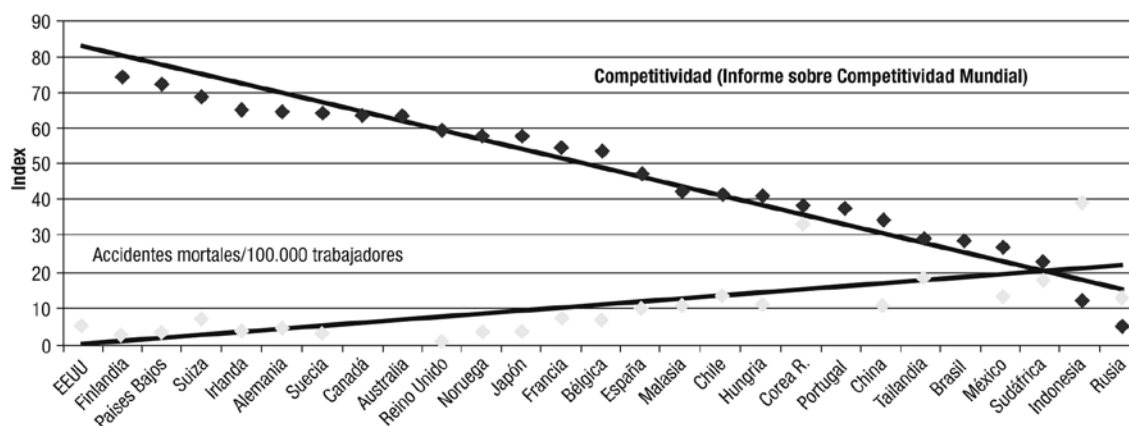
<sup>359</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 12, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>360</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 13, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.



Actualmente el Instituto analiza la competitividad de 60 economías a partir de 320 criterios. El trazador de gráficos de la Organización Internacional del Trabajo comparó los rankings de competitividad IMD de 2002 con los rankings de la Organización Internacional del Trabajo, sobre salud y seguridad en el trabajo.

Figura 4. Competitividad y seguridad



Fuentes: OIT, datos proporcionados por el IMD y la OIT.

Los resultados, presentados en la Fig. 4, demuestran la existencia de un fuerte vínculo entre la elevada seguridad y la elevada competitividad. El mismo ejercicio, pero utilizando los rankings de competitividad del Foro Económico Mundial, dio en líneas generales los mismos resultados<sup>361</sup>.

Las empresas estadounidenses gastan 170,9 mil millones de dólares en costos relacionados con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. De acuerdo con cálculos citados por la Administración de los Estados Unidos de Seguridad y Salud (OSHA), 29.864 empresas estadounidenses participan en los Programas de Protección Voluntaria, esquema de acreditación de la OSHA para lugares de trabajo con programas ejemplares de seguridad y salud. En conjunto, estas empresas tienen un promedio de un 54 por ciento menos de lesiones y enfermedades y un 60 a un 80 por ciento menos de días de trabajo perdidos, con respecto a otras empresas estadounidenses en sus mismas ramas de industria. Como resultado, la Asociación de Participantes de los

<sup>361</sup> *La seguridad en cifras*, p. 19, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

Programas de Protección Voluntaria estima que estas empresas han ahorrado más de mil millones de dólares desde 1982<sup>362</sup>.

Por estas y otras razones, muchas empresas están promoviendo acciones tendientes a asegurar mejores condiciones y medio ambiente de trabajo, más allá de lo estrictamente exigido como obligación legal, es decir superando lo que es el derecho necesario e indispensable, a través de la implantación de sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y mecanismos que aseguren su responsabilidad social.

La Organización Internacional del Trabajo, en su informe sobre "La seguridad en cifras" (Ginebra 2003), sostiene que las razones de esta tendencia a la "sustentabilidad" o a la "responsabilidad social de las empresas" son complejas, pero uno de los factores determinantes es, sin duda alguna, el creciente reconocimiento de que la imagen de la empresa tiene un importante efecto en el rendimiento económico de las compañías. Los mercados financieros se interesan cada vez más por las normas sociales y éticas de las empresas. La contabilidad pone igualmente mayor énfasis en la evaluación de bienes intangibles, incluido el "capital humano". Si las compañías pueden afirmar de manera creíble que cuentan con buenas condiciones de trabajo, lograrán probablemente una mejora en sus resultados financieros.

La seguridad y la salud en el trabajo son indudablemente elementos importantes. Una de las series de directrices para la sustentabilidad en los informes de empresas y otros ha sido desarrollada por la Iniciativa Global sobre Informes (GRI)<sup>363</sup>. Para que el informe de una empresa esté "en conformidad" con estas directrices, debe incluir una serie de "indicadores principales". Entre ellos, los siguientes:

- Los procedimientos para registrar y notificar los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, y la manera en que se

---

<sup>362</sup> *La seguridad en cifras*, p. 21, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

<sup>363</sup> Iniciativa Global sobre Informes: Sustainability Reporting Guidelines 2002, Amsterdam, 2002.

relacionan con el Repertorio de recomendaciones prácticas de la Organización Internacional del Trabajo, sobre registro y notificación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

- Descripción de comisiones paritarias formales sobre salud y seguridad, constituidas por directivos y representantes de los trabajadores y la proporción de la mano de obra cubierta por tales comisiones.
- Tasas de lesiones estándares, días perdidos y absentismo y número de muertes que guardan relación con el trabajo (incluidos los trabajadores subcontratados).

Entre otros "indicadores adicionales" no fundamentales recomendados por las directrices GRI, incluyen:

- Pruebas de un cumplimiento sustancial de las Directrices de la Organización Internacional del Trabajo, relativas a los sistemas de gestión de la seguridad y la salud.
- Descripción de acuerdos formales con sindicatos u otros representantes de buena fe de los trabajadores, en materia de salud y seguridad en el trabajo y la proporción de los trabajadores cubiertos por tales acuerdos.

La utilización de los formularios de informes y las directivas de la GRI es voluntaria. Su credibilidad, en el futuro, dependerá ciertamente en parte de los acuerdos de verificación de los informes de las empresas. La GRI, por ejemplo, no se ha implicado hasta ahora en la verificación de la precisión de los informes realizados de acuerdo con sus directrices<sup>364</sup>.

---

<sup>364</sup> *La seguridad en cifras*, p. 22, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

Por esto último, es muy importante implantar unidades (pública o privadas de prestigio), encargadas de controlar y certificar el cumplimiento de los indicadores antes señalados.

Otro aspecto importante a tener en cuenta, a favor del desarrollo voluntario de sistemas de responsabilidad social, es implantar como variable integrante de los incentivos a percibir por los directivos de las empresas, el cumplimiento de los objetivos de reducción de la siniestralidad y la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo por arriba de la propia legislación.

En este sentido, es importante recordar que el Foro Económico Mundial (WEF) en un estudio con respecto a directivos de 40 empresas adheridas a su declaración conjunta sobre ciudadanía empresarial global<sup>365</sup>, señaló que “algunas empresas comienzan a incorporar ciertos elementos de la ciudadanía empresarial, en las estructuras de apreciación y recompensa del rendimiento de los directivos. Las dos cuestiones más usualmente integradas en los sistemas de rendimiento son la seguridad y la diversidad de los trabajadores, seguido del rendimiento ético y ambiental. No sorprende que la seguridad sea un elemento clave en los sistemas de rendimiento e incentivos en las empresas estudiadas en las industrias más “pesadas” o las “industrias extractivas”.

Naturalmente, las empresas que se preocupan por su reputación también prestan atención a su cadena de proveedores. El estudio del Foro Económico Mundial, menciona cifras extraídas de la evaluación anual de 2002 sobre sustentabilidad empresarial para los Índices de Sustentabilidad Dow Jones (DJSI). Esta evaluación de 1.336 empresas, es realizada por el instituto de Gestión Sustentable de Activos. Frente a la pregunta sobre los criterios de “selección y evaluación permanente de los principales proveedores de servicios del mundo”, más del 20 por ciento de estas empresas hizo referencia a la

---

<sup>365</sup> World Economic Forum and Prince of Wales International Business Leaders Forum: Responding to the Leadership Challenge: findings of a CEO survey on global corporate citizenship.

seguridad y la salud en el trabajo, el segundo criterio más utilizado luego de la protección ambiental<sup>366</sup>.

En consecuencia, ya no existen dudas de la importancia que tiene, para lograr el objetivo reseñado anteriormente, contar con una baja siniestralidad y garantizar buenas condiciones y medio ambiente de trabajo al momento de desarrollar una actividad productiva. En el mundo ya existen antecedentes de empresas que perdieron mercados, en algunos supuestos por rechazo de la mercadería efectuado por los propios clientes y, en otros casos, debido a la denuncia de entidades intermedias (organizaciones no gubernamentales dedicadas al seguimiento de estos temas), porque sus productos se elaboran en pésimas condiciones de higiene y seguridad, con altos riesgos de accidentes y enfermedades, con trabajo de menores, etc.

Es decir, en la actualidad, las empresas tienen una nueva exigencia, esto es; la “responsabilidad social corporativa”, que en este ámbito, se traduce en producir dentro de un marco de buenas condiciones de trabajo que aseguren la protección de la integridad psicofísica del trabajador. Esta obligación de conducta es una respuesta a un requerimiento fundamental de los clientes, a la vez que un mecanismo para protegerse de posibles acciones iniciadas por entidades intermedias.

Por otra parte, la prevención de riesgos del trabajo debe ser entendida como un conjunto coherente e integrado de acciones que formen parte de: la organización del trabajo, los métodos de trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones humanas en el trabajo y la influencia de los factores ambientales.

La seguridad laboral tiene una participación importante como factor de producción, constituyéndose como un elemento diferenciador de productividad en un mercado tan competitivo como el actual.

---

<sup>366</sup> *La seguridad en cifras*, p. 23, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2003.

Como se ha sostenido, "el concepto de calidad, va unido al de seguridad, ya que el producto en posesión del usuario va a depender de su concepción, diseño, fabricación y servicio. Si se admite lo anterior, podremos decir que una parte importante de la calidad va a depender de la organización del proceso productivo, por lo que toda mejora económica del procedimiento de fabricación, gracias a una buena organización del trabajo, aumenta ciertamente la competitividad de la empresa, e indudablemente para que sea así han de mejorar las condiciones de trabajo y salud de los trabajadores, lo que queda claro es que un puesto de trabajo seguro ocasiona un producto con menos costes, y para que eso sea así es fundamental incorporar condiciones técnicas de seguridad e higiene"<sup>367</sup>.

En momento de crisis económica, la seguridad, unida a la calidad, puede adquirir un nuevo protagonismo como instrumento de perfeccionamiento de la gestión empresarial, de control de pérdidas y de competitividad.

Una empresa con altos índices de siniestralidad pone de manifiesto, por un lado, un mal manejo de los recursos humanos y, por el otro, graves dificultades en el proceso productivo.

Las empresas que asumieron el desafío de obtener la "calidad total", en la elaboración de sus productos o en la prestación de sus servicios, saben que el aumento de la productividad y el mejoramiento de la competitividad se consolida en un ambiente de trabajo seguro donde se promueva la mejora constante de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

En consecuencia, la implantación de una política preventiva eficaz en la empresa es uno de los factores que van a influir en la reducción de costes y en el aumento de su productividad. Esta política preventiva, como parte integrante de la política de recursos humanos de la compañía, debe estar presente a lo largo de toda la vida del contrato de trabajo, a partir de la selección del

---

<sup>367</sup> Rodríguez Roel, Ramón, "Aplicación de la seguridad en el proyecto en una pequeña empresa", Revista Mapfre Seguridad N° 45, p. 21, 1992.

personal a contratar, en su entrenamiento y capacitación, al momento de organizar el trabajo, en las instancias de participación y consulta de los trabajadores, etc.. Todo ello para lograr el máximo aprovechamiento de los recursos de la empresa, buscando ventajas competitivas perdurables que permitirán el éxito económico sostenible.

En base a estas aseveraciones, entendemos que dentro de las nuevas áreas tecnológicas, para el logro del desarrollo empresarial, dentro de un contexto de "calidad total", deberá encontrarse aquella que atienda las cuestiones relacionadas con la política de recursos humanos de la empresa, con un contenido especial. Es decir, en todos y cada uno de los distintos aspectos que la componen (gestión de recursos humanos, administración de personal, liquidación de remuneraciones y otros beneficios, negociación colectiva, etc.), deben estar presente las cuestiones que se relacionan con la prevención de los riesgos del trabajo y la salud en el trabajo, o lo que es lo mismo, con el mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

En definitiva, la gestión de la prevención de los riesgos laborales debe estar integrada en la gestión global de la empresa, con la determinación de unos objetivos de calidad y planificando y organizando la actividad preventiva en el conjunto del sistema productivo y de la organización de la empresa<sup>368</sup>.

De esta manera lograremos consolidar un sistema integrado de calidad y seguridad.

---

<sup>368</sup> Sánchez Iglesias, Ángel L y Grau Ríos, Mario "La empresa y la prevención de riesgos laborales", *Nueva Normativa de prevención de riesgos laborales: aplicación práctica*, p. 25, Fremap, Madrid, 1999.

### 3.5. El rol del empresario en Argentina

#### 3.5.1. Principales obligaciones

El artículo 9 de la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo n° 19.587, establece (de forma no taxativa) que, sin perjuicio de lo que determinen especialmente los reglamentos, son también obligaciones del empleador:

- Disponer el examen pre-ocupacional y revisión periódica del personal, registrando sus resultados en el respectivo legajo de salud.
- Mantener en buen estado de conservación, utilización y funcionamiento, las maquinarias, instalaciones y útiles de trabajo.
- Instalar los equipos necesarios para la renovación del aire y eliminación de gases, vapores y demás impurezas producidas en el curso del trabajo.
- Mantener en buen estado de conservación, uso y funcionamiento las instalaciones eléctricas y servicios de aguas potables.
- Evitar la acumulación de desechos y residuos, que constituyan un riesgo para la salud, efectuando la limpieza y desinfecciones periódicas pertinentes.
- Eliminar, aislar o reducir los ruidos y/o vibraciones perjudiciales para la salud de los trabajadores.
- Instalar los equipos necesarios para afrontar los riesgos en caso de incendio o cualquier otro siniestro.
- Depositar, con el resguardo consiguiente y en condiciones de seguridad, las sustancias peligrosas.
- Disponer de medios adecuados para la inmediata prestación de primeros auxilios.



- Colocar y mantener en lugares visibles avisos o carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad o adviertan de la peligrosidad en las maquinarias e instalaciones.
- Promover la capacitación del personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente en lo relativo a la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas.
- Denunciar accidentes y enfermedades del trabajo.

Por otra parte y de manera complementaria, la Ley de Riesgos del Trabajo nº 24.557 establece una serie de obligaciones para el empleador, en materia de prevención de riesgos laborales, entre las cuales destacamos las siguientes:

- Los empleadores no incluidos en el régimen de autoseguro deberán afiliarse obligatoriamente a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo que libremente elijan, y declarar las altas y bajas que se produzcan en su plantel de trabajadores (art. 27. 1).
- Los empleadores están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo (art. 4º. 1).
- Los empleadores: a) recibirán de la Aseguradora de Riesgos del Trabajo asesoramiento en materia de prevención de riesgos; d) cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento; e) mantendrán un registro de siniestralidad por establecimiento (art. 31. 2).
- Los empleadores estarán obligados a: a) permitir el ingreso a su establecimiento, dentro de los horarios de trabajo y sin necesidad de previa notificación, del personal destacado por las Aseguradoras, cuando concurra en cumplimiento de las funciones previstas en la ley sobre riesgos del trabajo y en el contrato de afiliación suscripto; b) suministrar a las Aseguradoras la información necesaria para evaluar, desarrollar y controlar el plan

de mejoramiento; c) cumplir el programa de capacitación acordado con la Aseguradora; d) poner en conocimiento de los trabajadores el plan de mejoramiento; e) brindar adecuada capacitación a los trabajadoras respecto de los riesgos inherentes a sus puestos de trabajo; f) cumplir con los planes acordados con las Aseguradoras y con las actividades programadas para prevenir los riesgos del trabajo; g) proveer a la Aseguradora toda la información que requiera a los fines de la determinación de un accidente de trabajo o de una enfermedad profesional; h) cumplir toda otra obligación que establezca la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. art. 28, del Decreto nº 170/96.

Además de los derechos y obligaciones antes reseñadas, por medio de disposiciones reglamentarias específicas, en algunos casos se establecen deberes particulares a cargo de los empleadores, dependiendo del sector de actividad al que pertenezcan. Un ejemplo de ello, es lo que acontece en el sector de la industria de la construcción, donde se impone la obligación de comunicar, de forma fehaciente, a su Aseguradora de Riesgos del Trabajo y con al menos cinco días hábiles de anticipación, la fecha de inicio de todo tipo de obra que emprendan, debiendo confeccionar el Programa de Seguridad, que integra el Legajo Técnico, para cada obra que inicien (Resolución SRT nº 51/97).

Anteriormente, decíamos que el listado de obligaciones impuestas por la normativa no era taxativa e incluso podemos agregar, como hemos comentado en su momento, que se faculta a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo a otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en las reglamentaciones o dictar normas complementarias. Como consecuencia de ello, es posible la determinación de obligaciones específicas según cada situación particular.

Ahora bien, a los fines de cumplir con sus obligaciones preventivas, el empresario puede contar con el asesoramiento de profesionales y/o técnicos

vinculados con esta materia, entidades especializadas, su propia Aseguradora de Riesgos del Trabajo, etc.

Dentro de las labores de asesoramiento técnico para el empresario, juega un rol importante la Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART) que tenga contratada, ya que esta entidad tiene que cumplir una serie de obligaciones en materia de prevención, según veremos más adelante.

Por ello, creemos conveniente destacar que el empresario, en el momento de contratar con una ART la cobertura de los riesgos del trabajo, debe no sólo buscar un buen precio, sino que también tiene que asegurarse de obtener un buen servicio, entre los que se encuentra el asesoramiento en materia de prevención de riesgos laborales. En este sentido, muchas veces resultará de utilidad suscribir cláusulas accesorias al contrato de afiliación, donde se establezcan concretamente las tareas que la ART ejecutará en esta materia.

Dentro de las principales obligaciones del empleador, en materia preventiva, consideramos conveniente analizar con mayor detalle las que se relacionan con los siguientes aspectos:

1. *Evaluación de riesgos*: el empleador tiene la obligación, antes del inicio de sus actividades, durante su transcurso, cuando cambien las condiciones de trabajo o en el caso de ocurrencia de infortunios laborales, de evaluar los riesgos del trabajo a que estén sujetos sus trabajadores. La realización de esta actividad preventiva, resulta necesaria e imprescindible para que el empleador pueda demostrar que actuó de buena fe y dio cumplimiento a sus obligaciones contractuales.

En consecuencia el empleador debe, por sí o por terceros proceder a evaluar los riesgos de sus establecimientos (art. 4, primer párrafo, art. 31, 2. d), Ley 24557 y art. 4, inc. a) y b), art. 5, inc. f), h) y j), art. 8, Ley 19587).

2. *Equipos de protección individual*<sup>369</sup>: el empleador tiene a su cargo la provisión de estos elementos, y para ello puede acudir a su Aseguradora para que lo asesore de forma que pueda suministrar los adecuados al tipo de actividad y a la naturaleza del riesgo.

3. *Examen de salud*: el control de las consecuencias que las condiciones y medio ambiente de trabajo tienen sobre los trabajadores, sólo es posible mediante la vigilancia del estado de salud de éstos.

Una de las actividades que integran la vigilancia de la salud de los trabajadores, es la realización de los exámenes de salud que, en Argentina, se realizan antes de la contratación del trabajador, a lo largo de la relación laboral de forma periódica en razón de la naturaleza de los riesgos inherentes al puesto de trabajo y al finalizar el contrato de trabajo<sup>370</sup>. Los tipos de exámenes, sus características y frecuencias se determinan en el Decreto 1338/96.

La Ley de higiene y seguridad en el trabajo (19.587), en su artículo 5, inciso o, establece como elemento básico en materia de prevención de riesgos del trabajo, la obligación de realizar exámenes médicos preocupacionales y periódicos, de acuerdo a lo que se establezca en las respectivas reglamentaciones. En ese sentido, del juego armónico de las Resoluciones SRT n° 43/97 y n° 28/98, el responsable de realizar los exámenes, es a la vez quien se tiene que hacer cargo de sus costes, sin perjuicio que las Aseguradoras y sus empleadores clientes, acuerden otra modalidad de pago.

---

<sup>369</sup> Se trata de equipos que deben ser llevados por el trabajador con el fin de que lo protejan frente a los riesgos laborales que puedan amenazar su seguridad o su salud en el trabajo.

<sup>370</sup> Conforme lo dispuesto por la SRT (Resolución n° 43/97), los exámenes médicos en salud, son los siguientes: 1. *Preocupacional*: aquél que tiene por objetivo determinar la aptitud del postulante, conforme sus condiciones psicofísicas, para el desempeño de las actividades que se le requerirán, sirviendo para orientarlo hacia tareas que no sean causales de perjuicio para su salud y estén acordes con sus aptitudes; 2. *Periódico*: el que tiene por finalidad la detección precoz de afecciones producidas por los agentes de riesgo determinados por la reglamentación, a los cuales el trabajador se encuentra expuesto, con el fin de evitar el desarrollo de enfermedades profesionales; 3. *Previo a la transferencia de actividad*: tiene el mismo objetivo que los dos anteriores; 4. *Posterior a ausencias prolongadas*: procura detectar las patologías eventualmente sobrevenidas durante la ausencia y 5. *Previo a la terminación de la relación laboral*: cuyo propósito es comprobar, al momento de la desvinculación, el estado de salud frente a los elementos de riesgo a los que hubiere sido expuesto el trabajador.

A los fines de determinar quienes son los responsables de realizar y asumir el coste de los exámenes, se hace necesario analizar cada uno de sus tipos:

1. *Examen preocupacional*<sup>371</sup>: es obligatorio y debe ser efectuado de manera previa al inicio de la relación laboral y su realización es responsabilidad del empleador, sin perjuicio que éste pueda convenir con su aseguradora la realización del mismo. (art. 2. 4, Resolución SRT n° 43/97). En el caso de detectarse, en los exámenes preocupacionales, “incapacidades preexistentes”, se hace aconsejable que los mismos sean visados por la autoridad competente (debidamente autorizada por la SRT<sup>372</sup>).
2. *Examen periódico*<sup>373</sup>: es obligatorio en caso de exposición a los agentes de riesgo determinados en la reglamentación (Decreto 658/96) y su realización es responsabilidad de la ART, sin perjuicio que ésta pueda convenir con el empleador su realización (art. 3. 3, Resolución SRT n° 43/97).
3. *Examen previo a la transferencia de actividad*: es obligatorio y su realización es responsabilidad del empleador, en el supuesto que el cambio indique el comienzo de una eventual exposición a uno o más de los agentes de riesgo dispuesto por la reglamentación<sup>374</sup>.

---

<sup>371</sup> Un aspecto importante a tener en cuenta es que se podría obviar la realización de dicho examen en la medida que el trabajador cuente con uno realizado con anterioridad y así lo acredite. Para que este examen produzca dichos efectos se deben dar las siguientes condiciones: a) su validez es por el término de 18 meses contados a partir de su realización; b) el postulante lo debe acreditar ante el futuro empleador dentro del término referido en el punto a) y c) los requisitos que se tendrían que cumplir con el nuevo examen, teniendo presente las exigencias del puesto a cubrir, coincidan con los del examen anterior presentado por el trabajador (art. 4, Resolución n° 320/99).

<sup>372</sup> Los exámenes preocupacionales deberán ser visados en los organismos o entidades públicas, nacionales, provinciales o municipales que hayan sido autorizados a tal fin por la SRT (Art. 2. 5, Resolución n° 43/97; Resolución SRT n° 58/98 y Resolución SAFJP n° 190/98; Resolución SRT n° 432/99).

<sup>373</sup> En relación con la población ocupada, al 1 de julio de 1997 se aplicará, a opción de la ART, el cronograma de realización de los exámenes previsto en el Art. 12 de la Res. SRT n° 43/97 o la prevista en el Art. 5 de la Res. SRT n° 54/98.

<sup>374</sup> Según Decreto n° 658/96.

En el caso que el cambio de tareas conlleve el cese de la eventual exposición a los agentes de riesgo antes mencionados, el examen es optativo y su realización será responsabilidad de la ART<sup>375</sup>. (art. 4. 3. 4., Resolución SRT n° 43/97).

4. *Examen posterior a ausencias prolongadas*: tiene el carácter de optativo. Su realización es responsabilidad de la ART, sin perjuicio de que ésta pueda convenir con el empleador su realización (art. 5. 3, Resolución SRT n° 43/97).
5. *Examen previo a la terminación de la relación laboral o de egreso*: es optativo y su realización es responsabilidad de la ART, sin perjuicio de que ésta pueda convenir con el empleador su realización (art. 6. 3, Resolución SRT n° 43/97). El cese de la relación laboral deberá ser notificado por el empleador a la ART (art. 6. 4, Resolución SRT n° 43/97).

Además de realizar los exámenes, los responsables de hacerlos, deben tener a disposición de la SRT, sus resultados.

Otro aspecto importante y que marca en cierto modo una diferencia con el régimen español, es que el trabajador se encuentra obligado a efectuarse estos exámenes médicos debiendo proporcionar, con carácter de declaración jurada, la información sobre antecedentes médicos y patologías que lo afecten (art. 31. 3, inc. d), Ley 24557; art. 7 Res. SRT n° 43/97; art. 10, inc. b), Ley 19587; art. 207, Dto. 351/79).

En consecuencia, la situación del empleador dependerá del tipo de examen que se trate. Por ello y sin perjuicio de que pueda convenir con su aseguradora la realización de los mismos, será el “responsable”<sup>376</sup> de realizar

---

<sup>375</sup> En aquellos supuestos en que la normativa establece que la realización del examen es optativa, a la vez que señala que la ART es la responsable de efectuarlo (asumiendo los costes pertinentes), el empleador será quien debe hacer uso de la opción y demandar, en su caso, que la ART actúe en consecuencia realizando el examen que corresponda.

<sup>376</sup> La extensa regulación normativa de la vigilancia de la salud en Argentina, dio lugar a diversas y contradictorias interpretaciones, por ello consideramos conveniente reseñar nuestra opinión al respecto, a modo de conclusión: a) el empleador es el responsable de efectuar los exámenes de ingreso y b) la LRT,

los siguientes exámenes: De tipo obligatorio: a) examen preocupacional<sup>377</sup>; b) examen previo a la transferencia de actividad: en el supuesto que el cambio indique el comienzo de una eventual exposición a uno o más de los agentes de riesgo dispuesto por la reglamentación<sup>378</sup>.

El empleador debe comunicar fehacientemente a los trabajadores las afecciones o hallazgos detectados en los exámenes preocupacionales, además de poner a disposición de los mismos copias de ellos y facilitar el acceso a tal información y documentación a la SRT, a las comisiones médicas y a la ART (art. 3, Resolución SRT n° 320/99).

Otra consecuencia que se deriva de la realización de estos reconocimientos médicos es que la LRT al referirse a las “contingencias y situaciones cubiertas”, determina que se encuentran excluidas de la Ley “las incapacidades del trabajador preexistentes a la iniciación de la relación laboral y acreditadas en el examen preocupacional efectuado según las pautas establecidas por la Autoridad de Aplicación (art. 6. 3. inc. b), Ley 24557).

---

no modificó las obligaciones que la propia Ley 19.587 pone en cabeza del empleador, es decir que ésta norma se encuentra en plena vigencia; c) el Dto. 170/96 si bien es reglamentario de la LRT, su artículo 27 no tiene como base o fundamento la reglamentación de cláusula alguna de aquella ley, sino que por el contrario va más allá de una simple reglamentación al disponer una obligación a las ART que no está contemplada en la LRT. Nótese que de cualquier manera se mantiene en cabeza del empleador la responsabilidad u obligación, de fondo, de disponer la realización de los exámenes (independiente de quien lo haga materialmente e incluso de quien asuma los costes), ya que nada se dice con respecto a éste tema, quedando en consecuencia vigente lo que manifestáramos anteriormente. En consecuencia, sigue siendo responsable el empleador con la particularidad que por ésta norma, ahora su realización y el costo que la misma insuma, estaría a cargo de la ART.

<sup>377</sup> Los contenidos del examen serán, como mínimo, los siguientes: Examen físico completo, que abarque todos los aparatos y sistemas, incluyendo agudeza visual cercana y lejana; radiografía panorámica de tórax; electrocardiograma; exámenes de laboratorio (hemograma completo, eritrosedimentación, uremia, glucemia, reacción para investigación de chagas mazza, orina completa); estudios neurológicos y psicológicos cuando las actividades a desarrollar por el postulante puedan significar riesgos para sí, terceros o instalaciones (por ejemplo conductores de automotores, grúas, trabajos en alturas, etc.); declaración jurada del postulante o trabajador respecto a las patologías de su conocimiento. Asimismo, en caso de preverse la exposición a los agentes de riesgo del decreto 658/96, deberán además efectuarse los estudios correspondientes a cada agente.

<sup>378</sup> Según Decreto n° 658/96.

Por último, entendemos que al momento de gestionar la política de recursos humanos, el empleador debe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- Es conveniente ejecutar una política activa que tenga como objetivo negociar con la ART los exámenes, que la misma realizará a cambio del precio del contrato, haciendo especial hincapié en los “optativos”.
- Si se conviene que la ART asuma la realización del examen preocupacional, es importante que se verifique que contienen los requisitos mínimos establecidos por la reglamentación (no olvidemos que el responsable último de realizar estos exámenes en tiempo y en forma, es siempre el empleador).
- Al seleccionar un postulante a ocupar un puesto de trabajo, verificar si el mismo cuenta con un examen preocupacional que reúna las condiciones que eviten al empleador la realización de un nuevo reconocimiento médico.
- Asegurar la comunicación a la ART del cese del trabajador a los fines de la realización del examen postocupacional.

4. *Documentación*: las actividades vinculadas con la seguridad y la salud en el trabajo, demandan la confección de documentación de fundamental importancia para efectuar un seguimiento de la evolución de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo en un establecimiento.

Por ello, el empleador debe reunir y contar con la siguiente documentación, que refleje las acciones que ha ejecutado, en materia de planificación y ejecución de la acción preventiva:

- Exhibición del Afiche aprobado por Resolución SRT 70/97 (con las modificaciones introducidas por la Res. SRT 153/00), que fuera entregado por la ART.
- Resultado de la evaluación de los riesgos.
- Planificación de la acción preventiva.



- Registro de las acciones ejecutadas por el Servicio de Higiene y Seguridad del empleador (art. 10, Decreto 1338/96).
- Plan de mejoramiento de las condiciones de higiene y seguridad.
- Registro de siniestralidad por establecimiento (art. 31, 2. inc. e), Ley 24557).
- Recibos acreditando la entrega y renovación de los elementos de protección personal.
- Programa de capacitación, en materia de prevención de riesgos laborales, planificado en forma anual y dirigido a los distintos niveles del establecimiento<sup>379</sup> (art. 211, Decreto 351/79).
- Constancias de haber brindado capacitación en materia de prevención de riesgos laborales (con indicación del trabajador que la recibió, la cantidad de horas y el tema) (art. 28, inc. e), Dto. 170/96).
- Constancia suscrita por el trabajador, recibiendo información precisa sobre los riesgos que afecten a su puesto de trabajo o función y las medidas de prevención y protección aplicables a dichos riesgos.
- Resultados de los exámenes médicos practicados al trabajador.
- Constancia con los resultados de la evaluación de las causales de los infortunios laborales.
- Constancia de la comunicación de infortunios laborales.

5. *Información, formación y asistencia técnica*: la “información” es una herramienta que tiene por finalidad brindar al trabajador un conocimiento preciso de su puesto de trabajo, el ambiente donde el mismo se va a desarrollar, los riesgos posibles que no pudieron ser evitados en su origen, así como también su gravedad y las medidas preventivas adoptadas en la

---

<sup>379</sup> Nivel superior: Dirección, Gerencias y Jefaturas; Nivel intermedio: supervisión de línea y encargados; Nivel operativo: trabajadores de producción y administrativos.

empresa<sup>380</sup>. En definitiva, se procura que el trabajador tome conciencia de la importancia de adoptar ciertas precauciones y asuma una posición responsable en la ejecución de sus labores.

Por otra parte la "formación" en materia de prevención de riesgos del trabajo, debe reunir, entre otras, las siguientes características: a) debe ser teórica y práctica; b) suficiente y adecuada al tipo de riesgo, al trabajo específico a ejecutar y a las particularidades personales y profesionales del trabajador; c) debe actualizarse según la evolución de los riesgos; d) debe proporcionarse al inicio de la relación laboral; periódicamente a lo largo de la ejecución del contrato de trabajo, y si fuera necesario; ante el cambio de funciones; equipos de trabajo o incorporación de nuevas tecnologías y e) debe ser impartida dentro del horario de trabajo. De todas formas el tiempo dedicado a la formación debe ser considerado como "trabajo" y computado dentro de la jornada laboral.

Entre las principales actividades que debe ejecutar el empleador en esta materia destacamos las siguientes:

- Promover la capacitación del personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente en lo relativo a la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas (art. 9, inc. k, Ley 19587).

---

<sup>380</sup> Para contribuir al cumplimiento de esta obligación del empresario, el régimen jurídico argentino, impone deberes específicos en esta materia a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo. Un ejemplo de ello es lo establecido en el anexo II de la Resolución SRT n° 001/05 (modificada por Res. 1579/05), cuando al determinar las acciones a implementar por parte de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo, en relación con el "Programa para la Prevención de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en Pequeñas y Medianas Empresas", indica que: "Toda vez que los trabajadores, por sí o mediante sus representantes, según corresponda, tienen derecho a conocer los riesgos a los cuales se encuentran expuestos y las medidas preventivas adoptadas por la empresa, a fin de eliminarlos o reducirlos a niveles compatibles con la obtención de un ambiente de trabajo saludable y seguro; al entregar el Programa de Acciones de Prevención Específicas (PAPE) al empleador, las A.R.T. deberán procurar de éste que lo exhiba en lugares destacados, a los que tenga acceso la totalidad de los trabajadores de cada establecimiento y que sea informado a los representantes de los trabajadores de la empresa, quienes deberán suscribirlo. En caso de que, por algún motivo, dichos representantes no lo hagan, dicha circunstancia será informada por la A.R.T. a la S.R.T., dentro de los 5 días subsiguientes, sin que ello quite validez al PAPE y por ende, manteniéndose su plena vigencia." (punto 2.5. Participación de los trabajadores).

- Brindar adecuada capacitación a los trabajadores, respecto a los riesgos inherentes a sus puestos de trabajo (art. 28, inc. e), Decreto 170/96).
- Informar a sus trabajadores sobre prevención de riesgos del trabajo (art. 31. 3., inc. a), Ley 24.557 y art. 208 y concordantes del Decreto 351/79).

Otro aspecto que tiene que asegurar el empresario, es el derecho de los trabajadores a la participación en materia preventiva (con la posibilidad de designar sus representantes para que actúen en esta materia, constituir comités mixtos de seguridad y salud en la empresa, etc. Al analizar el rol del trabajador (punto 5 de este Capítulo), abordaremos esta actividad).

### *3.5.2. La organización de la prevención en la empresa*

En el momento de analizar las distintas modalidades de organización de la prevención, dentro de la empresa, debemos aclarar que el empresario, como principal deudor del deber de seguridad, es quien tiene la posibilidad de elegir la modalidad que considere más adecuada para su organización, salvo que la normativa le imponga una manera determinada de hacerlo, teniendo en cuenta su circunstancia en particular.

Por esta razón, a continuación describiremos los supuestos donde la legislación impone un modelo específico de organización de la prevención en la empresa.

En Argentina, al sancionarse la Ley sobre Riesgos del Trabajo n° 24.557, se imponen a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo obligaciones que podrían ser concurrentes con las de los Servicios de Medicina y de Higiene y Seguridad en el Trabajo, según lo dispuesto por el Decreto n° 351/79.

En consecuencia, y para evitar la superposición de funciones entre dichos servicios y aquellos que ha de brindar la ART, se dicta el Decreto 1.338/96 del 25 de noviembre por el que se modifican algunos aspectos de las normas de Higiene y Seguridad vigentes hasta ese momento.

Igualmente en el modelo argentino, se establece que a los fines de la aplicación de la Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo se considera básico y por ello las empresas se encuentran obligadas a contar con "servicios de higiene y seguridad en el trabajo<sup>381</sup> y de medicina del trabajo de carácter preventivo y asistencial<sup>382</sup>" (art. 5. a) Ley 19.587). Es importante destacar, esta última referencia expresa a la característica "asistencial" del servicio de medicina del trabajo, ya que en el modelo español se pone en duda esta función y se la limita exclusivamente a los primeros auxilios brindados en el centro de trabajo<sup>383</sup>. En cambio en la reglamentación argentina, se determina expresamente que "la función de este servicio es esencialmente de carácter

---

<sup>381</sup> Quedan exceptuadas de la obligación de tener asignación de profesionales y técnicos en higiene y seguridad las siguientes entidades: a) los establecimientos dedicados a la agricultura, caza, silvicultura y pesca, que tengan hasta 15 trabajadores permanentes; b) las explotaciones agrícolas por temporada; c) los establecimientos dedicados exclusivamente a tareas administrativas de hasta 200 trabajadores; d) los establecimientos donde se desarrollen tareas comerciales o de servicios de hasta 100 trabajadores, siempre que no se manipulen, almacenen o fraccionen productos tóxicos, inflamables, radioactivos y peligrosos para el trabajador; e) los servicios médicos sin internación; f) los establecimientos educativos que no tengan talleres; g) los talleres de reparación de automotores que empleen hasta 5 trabajadores equivalentes y h) los lugares de esparcimiento público que no cuenten con áreas destinadas al mantenimiento, de menos de 3 trabajadores (art. 14 Decreto 1338/96).

Por otra parte, para los establecimientos de menos de 151 trabajadores equivalentes, la asignación de horas-médico semanales en planta es voluntaria, excepto que por el tipo de riesgo, la autoridad competente disponga lo contrario (art. 7 Decreto 1338/96).

En los establecimientos donde el empleador esté exceptuado de disponer de los Servicios de Medicina y Seguridad en el Trabajo, la Aseguradora de Riesgos del Trabajo deberá prestar el asesoramiento necesario a fin de promover el cumplimiento de la legislación vigente por parte del empleador (art. 14 Decreto 1338/96).

<sup>382</sup> Para los establecimientos de menos de 151 trabajadores equivalentes, la asignación de horas-médico semanales en planta es voluntaria, excepto que por el tipo de riesgo, la autoridad competente disponga lo contrario.

<sup>383</sup> Ya que las labores asistenciales se la considera a cargo exclusivo de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, porque los Servicios de Prevención solo tiene funciones "preventivas" de vigilancia de la salud y sus tareas asistenciales se limitan a los primeros auxilios en el establecimiento.

preventivo, sin perjuicio de la prestación de la asistencia inicial de las enfermedades presentadas durante el trabajo y de las emergencias médicas ocurridas en el establecimiento, hasta tanto se encuentre en condiciones de hacerse cargo el servicio médico que corresponda" (art. 5 Decreto 1338/96).

Estos servicios, tienen como objetivo fundamental prevenir, en sus respectivas áreas (seguridad, higiene o medicina del trabajo), todo daño que pudiera causarse a la vida y a la salud de los trabajadores por las condiciones de su trabajo, creando las condiciones para que la salud y la seguridad sean una responsabilidad del conjunto de la organización.

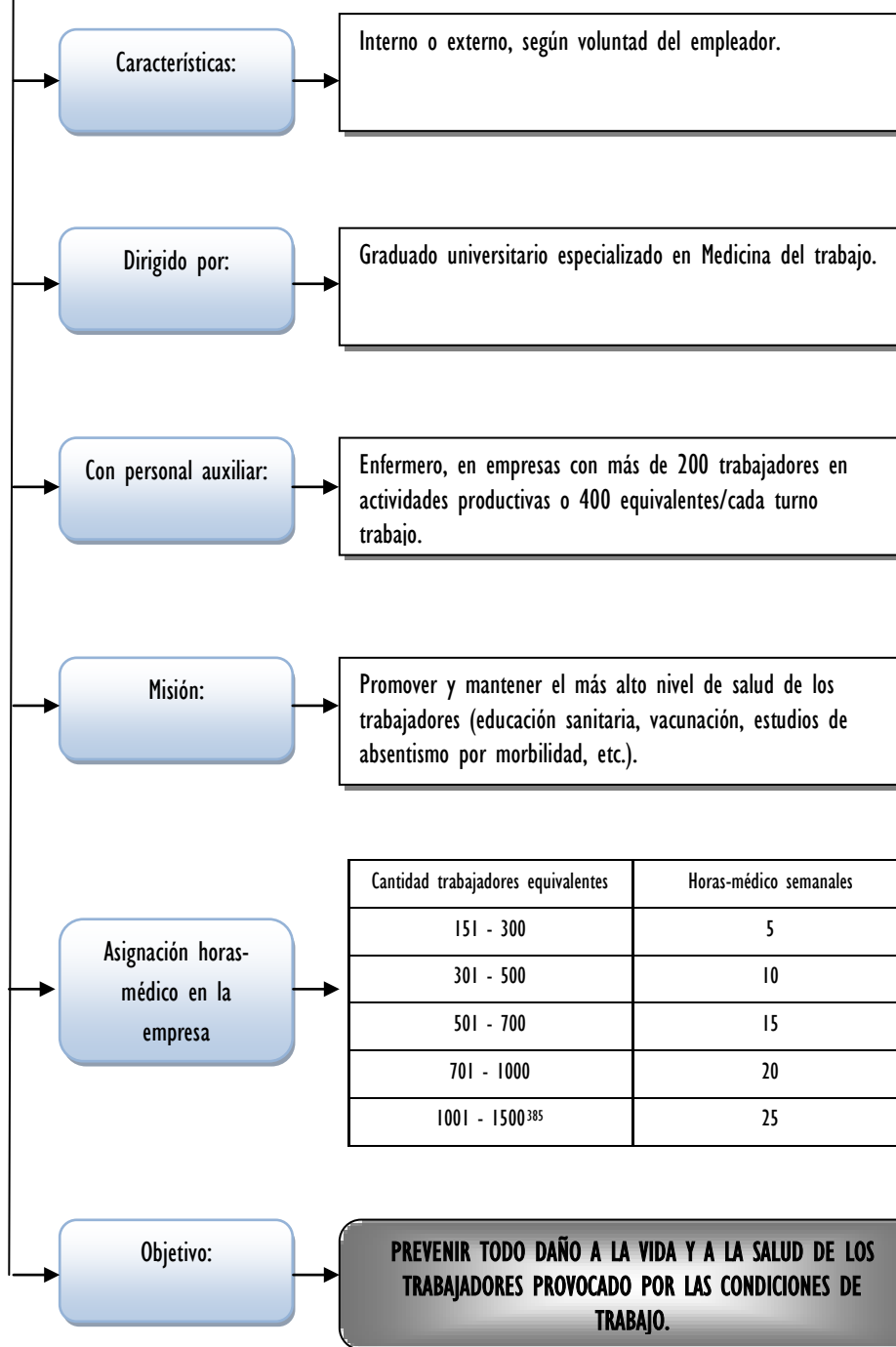
El empresario es quien decide si los servicios serán internos o externos, quedando obligado, en el supuesto del Servicio de Medicina del Trabajo, a disponer de la asignación de horas-médico semanales "en el establecimiento", en función del número de trabajadores equivalentes<sup>384</sup> de la empresa. Además, para el caso del Servicio de Higiene y Seguridad la asignación de horas-técnico serán mensuales en el establecimiento en función de los trabajadores equivalentes y de los riesgos de la actividad. No resulta un dato menor, el hecho de que se exija, expresamente, que la asignación de estos profesionales es para el ejercicio de sus "actividades en la empresa".

En los gráficos que se acompañan a continuación, se describen sintéticamente los principales elementos que caracterizan ambos servicios.

---

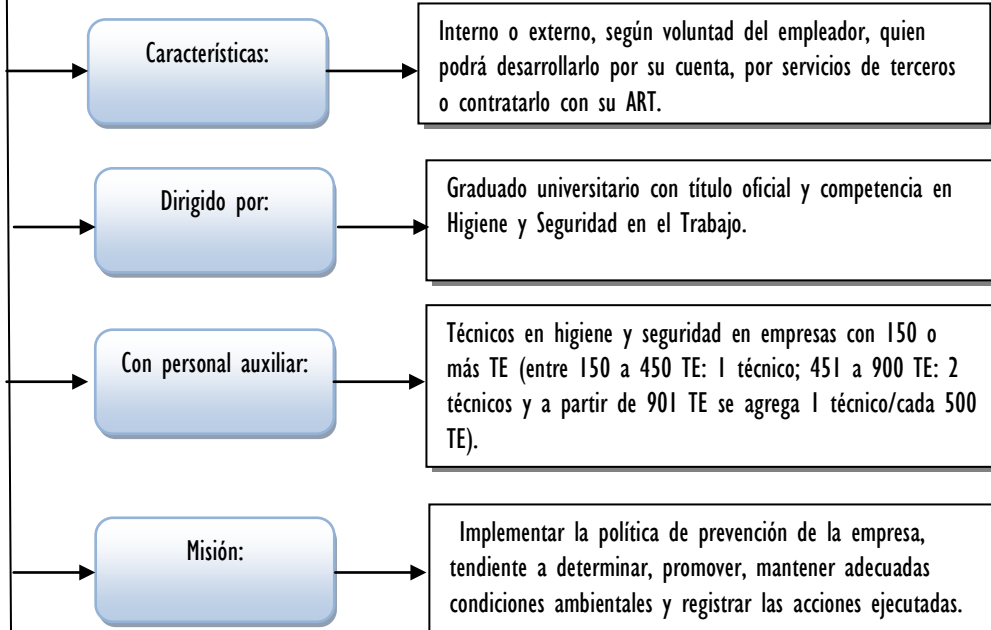
<sup>384</sup> Se define como Trabajadores equivalentes a la cantidad que resulte de sumar el número de trabajadores dedicados a las tareas de producción más el 50 % del número de trabajadores asignados a tareas administrativas (art. 4 Decreto 1338/96).

## SERVICIO DE MEDICINA DEL TRABAJO



<sup>385</sup> A partir de 1501 trabajadores equivalentes se deberá agregar, a las 25 horas previstas en este cuadro, una hora-médico semanal por cada 100 trabajadores.

## SERVICIO DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO



**Asignación horas-técnico/mensuales en la empresa**

Cantidad trabajadores equivalentes	A (Capítulos 5, 6, 11, 12, 14, 18 al 21)	B (Capítulos 5, 6, 7 y 11 al 21)	C (Capítulos 5 al 21)
1 - 15	-	2	4
16 - 30	-	4	8
31 - 60	-	8	16
61 - 100	1	16	28
101 - 150	2	22	44
151 - 250	4	30	60
251 - 350	8	45	78
351 - 500	12	60	96
501 - 650	16	75	114
651 - 850	20	90	132
851 - 1100	24	105	150
1101 - 1400	28	120	168
1401 - 1900	32	135	186
1901 - 3000	36	150	204
Más de 3000	40	170	220



Los riesgos de la actividad, indicados en las columnas A, B y C del gráfico anterior, se encuentran definidos según la obligación de cumplimiento de los distintos capítulos conforme se describen a continuación: Columna A: Capítulo 5: Proyecto, Instalación, Ampliación, Acondicionamiento y Modificación; Capítulo 6: Provisión de Agua Potable; Capítulo 11: Ventilación; Capítulo 12: Iluminación y Color; Capítulo 14: Instalaciones Eléctricas; Capítulo 18: Protección contra Incendios; Capítulo 19: Equipos y Elementos de Protección Personal; Capítulo 20: Selección de Personal; Capítulo 21: Capacitación. Columna B: Capítulo 5: Proyecto, Instalación, Ampliación, Acondicionamiento y Modificación; Capítulo 6: Provisión de Agua Potable; Capítulo 7: Desagües Industriales; Capítulo 11: Ventilación; Capítulo 12: Iluminación y Color; Capítulo 13: Ruidos y Vibraciones; Capítulo 14: Instalaciones Eléctricas; Capítulo 15: Máquinas y Herramientas; Capítulo 16: Aparatos que puedan desarrollar presión interna; Capítulo 17: Trabajos con Riesgos Especiales; Capítulo 18: Protección contra Incendios; Capítulo 19: Equipos y Elementos de Protección Personal; Capítulo 20: Selección de Personal; Capítulo 21: Capacitación. Columna C: Capítulo 5 Proyecto, Instalación, Ampliación, Acondicionamiento y Modificación; Capítulo 6: Provisión de Agua Potable; Capítulo 7: Desagües Industriales; Capítulo 8: Carga Térmica; Capítulo 9: Contaminación Ambiental; Capítulo 10: Radiaciones; Capítulo 11: Ventilación; Capítulo 12: Iluminación y Color; Capítulo 13: Ruidos y Vibraciones; Capítulo 14: Instalaciones Eléctricas; Capítulo 15: Máquinas y Herramientas; Capítulo 16: Aparatos que puedan desarrollar presión interna; Capítulo 17: Trabajos con Riesgos Especiales; Capítulo 18: Protección contra Incendios; Capítulo 19: Equipos y Elementos de Protección Personal; Capítulo 20: Selección de Personal; Capítulo 21: Capacitación.

En este modelo de gestión, el éxito del cumplimiento de la misión de un ingeniero de seguridad que actúe como asesor técnico del empresario, dependerá en gran medida del apoyo y respaldo que le preste la dirección de la empresa.



Entre las funciones de estos profesionales podemos destacar las siguientes:

- Formulación y control de la ejecución de la política general, en materia de prevención de riesgos laborales.
- Informar y asesorar a la dirección de la empresa acerca de todas las cuestiones relativas a la seguridad.
- Asesoramiento técnico al personal supervisor.
- Investigación de las causas de los accidentes.
- Mantenimiento de registros y estadísticas de los accidentes.
- Supervisión de la formación en problemas de seguridad.
- Examen de las instalaciones, equipos, operaciones y métodos de trabajo de la fábrica.
- Formar parte del comité de seguridad en caso de que exista uno.
- Elaboración de instrucciones, guías y otros materiales relativos a la seguridad.
- Dirigir labores en materia de seguridad, tales como cursos, exposiciones y organización de la correspondiente propaganda.
- Inspección del equipo y actos de protección contra incendios.
- En general toda clase de labores tendientes a la adopción de medidas de seguridad y a la observación de las mismas.

Entre las cuestiones que estos profesionales deben informar y asesorar a la dirección de la empresa, se encuentran las siguientes:

- Planificación de la construcción de nuevos edificios o modificación de los existentes.
- Adquisición de nuevas máquinas y otros equipos industriales.
- Condición en que se encuentra el equipo existente.
- Adopción de medidas para verificar, conservar y reparar el equipo.
- Dispositivo de seguridad en todo género.

- Equipo personal de protección.
- Protección contra incendios.

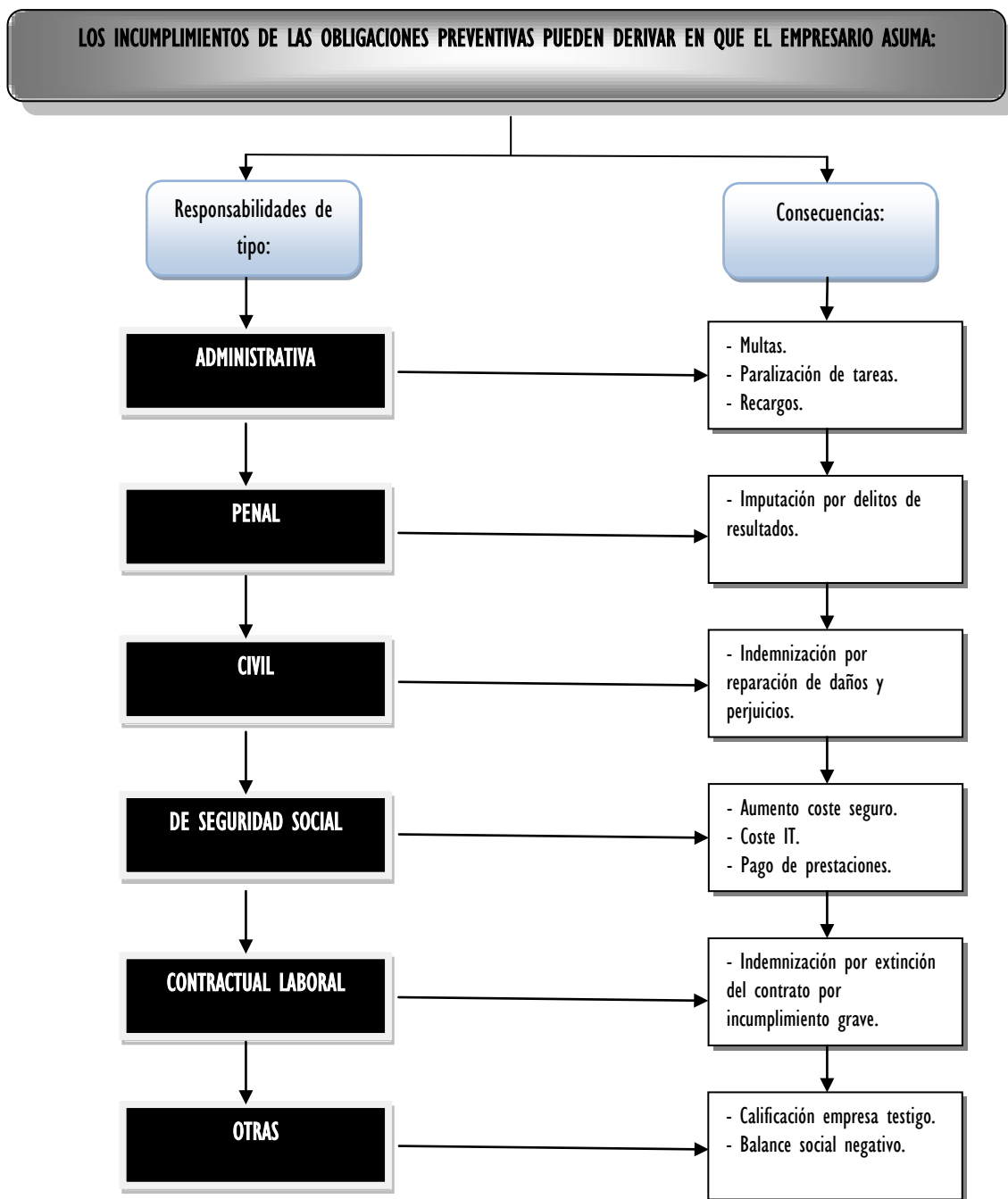
El ingeniero de seguridad, goza de atribuciones especiales cuando realiza trabajos que exigen la observancia de precauciones extraordinarias, como por ejemplo: la soldadura de tanques que contiene líquidos inflamables, ya que en estos supuestos, no solo asesora, sino que los trabajos solo se pueden iniciar si el ingeniero lo autoriza por escrito.

Asimismo, cuando en el curso de una inspección en fábrica, el ingeniero de seguridad descubre un peligro inminente y grave, goza generalmente de la autoridad necesaria para ordenar la detención del trabajo, hasta que se tomen las precauciones necesarias.

### *3.5.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.*

Los incumplimientos por parte del empresario de sus obligaciones preventivas, además de daños a la salud de sus trabajadores, pueden ocasionar una serie de consecuencias económicas y responsabilidades de distintos tipos.

En el gráfico que se acompaña a continuación, se detallan los distintos tipos de responsabilidades y las principales consecuencias de cada una de ellas.



#### 3.5.4. Características de las responsabilidades empresariales

A continuación, describiremos las principales características de estas responsabilidades empresariales.

#### *3.5.4.1. Responsabilidad administrativa:*

Ya hemos visto que con la firma del Pacto Federal y su posterior ratificación por la Ley 25.212 (B.O. 06/01/2000), se estableció en Argentina un "Régimen General de Sanciones por Infracciones Laborales", con el propósito de homogeneizar en todo el país esta materia. La referida ley se aplica a las acciones u omisiones violatorias de las leyes y reglamentos del trabajo, salud, higiene y seguridad en el trabajo, así como de las cláusulas normativas de los convenios colectivos. Las características principales de este régimen sancionador, ya fueron analizadas con anterioridad en el punto 2.4.3. del Capítulo III.

Además de las sanciones antes indicadas, también el empleador deberá pagar un "recargo" de hasta 30.000 pesos, en los supuestos que sus trabajadores sufran un accidente de trabajo o una enfermedad profesional ocasionada por sus incumplimientos de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo. En consecuencia, la aplicación de este recargo es compatible con las sanciones administrativas de administración del trabajo y resulta un concepto "no asegurable".

#### *3.5.4.2. Responsabilidad penal:*

El acaecimiento de infortunios laborales con resultado dañoso a la integridad psicofísica del trabajador, ocasionados por el incumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, también puede derivar en la imputación de la comisión de delitos penales, al empresario y a los responsables técnicos encargados de esta materia. Incluso, en algunos supuestos se llegó a imputar la conducta legal de los responsables de una obra, como encuadrada en el delito previsto en el artículo 84 del Código Penal (homicidio culposo), atento a "que medió una voluntad contraria a la precaución

que los autores estaban obligados a observar en virtud de las circunstancias presentadas, para no dañar intereses ajenos. El bien jurídico "vida" requiere para sí una especialísima atención y prudencia a todas luces incontempladas por los responsables quienes, en este hecho en particular, habiendo tenido la posibilidad de prever resultados dañosos, igualmente adoptaron actitudes negligentes y reñidas con la observancia de las normas mínimas de construcción"<sup>386</sup>.

#### 3.5.4.3. Responsabilidad civil:

Como afirmamos al tratar en el Capítulo II, el punto 1.2.1.2., la eximición de responsabilidad civil del empleador regulada en el artículo 39.1. de la LRT, fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, por lo que se puede condenar al empresario a la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados a los trabajadores por siniestros laborales originados por incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos del trabajo.

En este sentido, el Juez de la Cámara del Trabajo, de la Provincia de Córdoba, Argentina, Dr. Carlos Alberto Toselli ha sostenido <sup>387</sup> : "b) la habilitación de la vía civil para lograr el resarcimiento del daño sufrido: la reglamentación de la Ley había agregado una afrenta más al sistema legal: bastaba la mera afiliación a una ART o la autorización para funcionar como empresa autoasegurada por parte de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo para lograr la eximición de responsabilidad civil. La causa -Aquino c/

---

<sup>386</sup> Sentencia N° 234 de fecha 5/12/94, dictada por el Juzgado de Instrucción de 10 Nominación de la Provincia de Córdoba, en el exte. "B" n° 15 bis/1994. En este supuesto se habría producido la muerte de un operario en una obra en construcción.

<sup>387</sup> Toselli, Carlos Alberto, ponencia "Un caso de masoquismo legislativo - A propósito de la Ley de Riesgos del Trabajo", p. 11, La Rioja, 2011.

Cargo-<sup>388</sup> se encarga de poner las cosas en su lugar: si el siniestro se produce con atribución de responsabilidad causal hacia la actividad u omisión desplegada por el causante del daño, el mecanismo establecido en la LRT deviene inconstitucional por cuanto no sólo que no cubre otros aspectos que merecen ser reconocidos como el daño moral, la pérdida de chance, o la modificación del proyecto de vida, sino que además cubre inclusive de manera insuficiente la reparación del daño material padecido. La Corte señala que la Ley de Riesgos del Trabajo marcha en sentido contrario al principio de progresividad en materia de protección de los trabajadores.

De todas maneras, en dicha sentencia el Tribunal Nacional se pronuncia por la teoría del cúmulo, al sostener que el hecho de que la norma que exime de responsabilidad civil al empleador sea notoriamente inconstitucional ello no autoriza a las ART a dejar de abonar las prestaciones médicas y dinerarias a las que se habían comprometido en virtud del contrato de afiliación.

La minoría del Tribunal, integrada por los Ministros Maqueda y Belluscio, realiza una comparación entre lo que correspondía percibir por uno y otro sistema para arribar a la conclusión de la manifiesta diferencia existente entre el de la Ley 24.557 y el que correspondía por la vía civil, habilitando para este caso puntual el avance sobre la legislación especial.

La ministro Argibay, en la causa -Diaz c/ Vaspia-<sup>389</sup> se alía decididamente en la postura de que bajo ningún concepto el referido artículo 39 puede ser considerado constitucional o fundamento de sentencia válida. En efecto, en el referido precedente, en el Considerando 7 sostuvo: El voto firmado por el presidente de la Corte, Dr. Petracchi y el juez Zaffaroni (en la causa Aquino), concluye que el artículo 39, inciso 1) de la LRT es inconstitucional en general. Tal como interpreto ese voto, especialmente el considerando 14, la aplicación de dicha cláusula legal no podría dar lugar

---

<sup>388</sup> A. 2652. XXXVIII. Aquino, Isacio c/ Cargo Servicios Industriales S.A. s/ accidentes Ley 9688 – Sentencia de fecha 21 de setiembre de 2.004.

<sup>389</sup> C.S.J.N. “Diaz Timoteo Filiberto c/ Vaspia S.A. - Sentencia de fecha 7 de Marzo de 2.006.

nunca a una sentencia judicial válida. Creo que esta lectura se ve reforzada por la gravedad de los fundamentos en que se apoya la decisión. La referida exención de responsabilidad se reputó contraria al principio -alterum non laedere- y de reparación integral, incluido en el artículo 19, CA y a otros principios que también se mencionan como soportes de éste (por ejemplo, valores espirituales conectados con la vida humana, valor intrínseco de la integridad física, principios humanísticos insertos en la Constitución Nacional, subordinación de valores instrumentales patrimoniales a otros fundamentales como la vida y la salud del individuo, principio de protección establecido en el artículo 14 bis, Pacto Internacional de Derechos Económico y Culturales, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, Convención sobre los Derechos del Niño). También consideró al artículo 39, inciso 1) contrario, entre otros, al principio de progresividad, a la dignidad humana, a la justicia social y también al principio de razonabilidad establecido en el artículo 28, CA. De modo coincidente con el voto reseñado en el párrafo anterior, y a diferencia de lo postulado en el precedente “Gorosito”, considero que el artículo 39, inciso 1) de la LRT no puede ser presentado como una norma en principio constitucional, en la medida que su letra desconoce la regla según la cual todas las personas tienen derecho a la protección de las leyes contra la interferencia arbitraria o ilegal de terceros en sus vidas o en el ejercicio de sus derechos (artículos 18 y 19, CA)”.

#### *3.5.4.4. Responsabilidad de seguridad social:*

El coste de la cobertura del “seguro” por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, puede verse incrementado, ya que no debemos olvidar que una de las variables que influyen en la determinación de la alícuota es justamente la “siniestralidad efectiva” de la empresa protegida, es decir que a mayor siniestralidad, objetivamente, la alícuota tiene que aumentar (art. 24. 1.).

Por otra parte, el trabajador puede, como consecuencia del infortunio laboral, verse impedido temporariamente de realizar sus tareas habituales, durante el transcurso de un año desde la primera manifestación invalidante. En estos supuestos, el empresario tiene a su cargo la prestación dineraria correspondiente a los primeros diez días<sup>390</sup>, con más las contribuciones patronales con destino a los subsistemas de seguridad social, sin recibir contraprestación alguna por parte del trabajador.

Por otra parte, en caso que el empleador no efectúe el examen preocupacional, además de las consecuencias ya conocidas (sanciones administrativas, etc.) la ART podrá repetir contra aquél el coste de las prestaciones que haya abonado por incapacidades preexistentes, a aquellos trabajadores a los cuales no se le hubiere hecho dicho examen<sup>391</sup>.

#### *3.5.4.5. Responsabilidad contractual laboral:*

El incumplimiento grave del empresario, de su deber de seguridad, puede dar lugar a la extinción del contrato de trabajo por dicha causal, lo que deriva en el pago de indemnización al trabajador.

---

<sup>390</sup> Para tener una referencia aproximada de las sumas que estamos hablando y que se encuentran a cargo del empleador, podríamos recordar que “durante el segundo año del sistema de riesgos del trabajo, el costo total asociado a los días perdidos por Incapacidad Laboral Temporal como consecuencia de los siniestros laborales, en términos de salarios pagados por días no trabajados, alcanzó un monto global estimado de \$ 140 millones, de los cuales el 29% estuvo a cargo del empresario (Fuente: Informe Anual julio 1997 – junio de 1998 – Evolución del Sistema, publicado por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, p. 35).

<sup>391</sup> Para ejercer esta facultad, las aseguradoras deberán previamente intimar al empleador a acreditar, dentro de un plazo de 10 (diez) días, la realización del examen preocupacional, así como sus resultados, bajo apercibimiento de efectuar tal repetición. Vencido dicho plazo y ante la falta de cumplimiento del empleador, la aseguradora estará habilitada a repetir el costo de tales prestaciones.



#### 3.5.4.6. Otras consecuencias:

Según lo previsto en el Decreto 1.278/00 a los efectos de la determinación del concepto de “empresa crítica”, se deberá considerar especialmente, entre otros parámetros, el grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, así como el índice de siniestralidad de la empresa. En estos supuestos, la norma determina la necesidad de establecer un “plan de acción” el que será puesto en conocimiento de la Administración del Trabajo y contemplará una serie de medidas (entre ellas: la evaluación periódica de los riesgos, visitas de control de cumplimiento de normas, definición de medidas correctivas, etc.). Por otro lado, la Resolución n° 700/00 de la SRT que rige a partir del 1 de enero de 2001, impone a las ART la obligación de elaborar un “Programa de Reducción de Siniestralidad” (PRS) para ser aplicado en los establecimientos de sus empresas clientes que hayan sido declarados por la SRT, como “empresas testigo”<sup>392</sup> por su alto índice de siniestralidad. Una situación similar se puede presentar en el caso de las empresas calificadas como “Guías”<sup>393</sup> (cuando un

---

<sup>392</sup> La SRT calificará como empresas testigos a todas aquellas que durante el año 1999, con un promedio de trabajadores igual o superior a 50, han registrado un índice de incidencia de siniestralidad superior en un 10% al índice de incidencia de siniestralidad del estrato al que pertenecen según su sector de actividad y tamaño definido según cantidad de trabajadores, sin contemplar los accidentes “in itinere”. Asimismo por medio de la Resolución SRT n° 552/01, se estableció que el 15 de abril de cada año, serán determinados los empleadores que con arreglo a los parámetros vigentes deban ser incluidos en la calificación de Empresa Testigo. A tal efecto, será considerada la siniestralidad ocurrida durante el año calendario inmediatamente anterior. En la misma fecha deberán ser suprimidos de la aludida calificación, aquellos empleadores cuya siniestralidad registrada durante el año calendario inmediatamente anterior se haya reducido en un 20% como mínimo. Aquellos empleadores cuya reducción de siniestralidad registrada se encuentre entre un 10% y un 20% respecto de la que determinará oportunamente su calificación, serán evaluados durante otros 6 meses a los efectos de su descalificación definitiva (art. 2). De igual manera por la citada Resolución se dispuso que el 15 de octubre de cada año, perderá la calificación de Empresa Testigo el conjunto de empleadores cuya siniestralidad registrada durante el año calendario inmediatamente anterior se haya visto reducida entre un 10% y un 20% respecto de la que determinará oportunamente su calificación de Empresa Testigo y haya mantenido dicho comportamiento durante el primer semestre del año siguiente. Aquellos empleadores que no hubieren registrado una reducción de siniestralidad en los niveles indicados precedentemente, conservarán su calificación de Empresa Testigo hasta la evaluación del año siguiente (art. 3).

<sup>393</sup> Estarán calificados dentro de esta categoría los empleadores determinados anualmente por la S.R.T. los días 15 de marzo de cada año, que surjan de la realización de una muestra aleatoria estratificada por rama de actividad y dentro de cada rama por tamaño de la empresa, con un mínimo de 3 estratos por tamaño. El tamaño de la muestra, que debe permitir estimar proporciones cercanas al 50% con un error probable máximo -al 95% de confianza- del 3% para estimaciones referidas al total del universo bajo estudio. No formarán parte de las "Empresas Guía" aquellos empleadores que se encuentren dentro de los

trabajador: fallece; solicita una incapacidad laboral superior al 50%; o el índice de incidencia de siniestralidad de la empresa resulte igual o superior en un 30% al índice de incidencia de siniestralidad del sector de actividad al que pertenece, en el período anual inmediato anterior disponible). La Aseguradora de Riesgos del Trabajo deberá elaborar un Programa de Reducción de la Siniestralidad (PRS), en los términos de la Resolución SRT n° 700/00. (art. 25 de la Resolución n° 552/01). De todo lo dicho en este punto, surge con toda claridad las consecuencias que este tipo de situaciones generará en las empresas. Esto es, un seguimiento permanente por parte de la Administración, de los sindicatos, de las ART, mayores erogaciones y dedicación de tiempo a este tema, etc.

Por otra parte, los incumplimientos de las normas de prevención de riesgos laborales y altos índices de siniestralidad, pueden derivar en un resultado negativo del balance social<sup>394</sup>. Las empresas con más de 500

---

grupos de "Empresas Testigo", "Construcción" o "Agro", u otro grupo incluido en programas especiales de reducción de la siniestralidad que por las particularidades de la actividad, establezca la Superintendencia de Riesgos del Trabajo (art. 5, inc. d), Resolución SRT n° 552/01).

<sup>394</sup> Según lo dispuesto en el Decreto 1.171 del 11/12/00, reglamentario de la Ley 25.250, los objetivos del Balance Social son los siguientes: "1) realizar el diagnóstico de la gestión empresarial en un período determinado, permitiendo la posibilidad de redefinir políticas, establecer programas y evaluar la efectividad de las inversiones sociales, con miras a la promoción de los trabajadores y de la sociedad; 2) disponer de la información de la empresa y de sus trabajadores así como de los sectores que se vinculan comercial o productivamente con su actividad; y 3) facilitar el intercambio de la información necesaria y suficiente a los fines del análisis de las cuestiones en debate con el objeto de entablar una discusión fundada en datos objetivos y negociar de buena fe, a fin de permitir alcanzar acuerdos equilibrados en la negociación colectiva".

En relación con el contenido del Balance, el art. 2 del mencionado Decreto, establece que "incluirá, como mínimo, la información sobre el empleo, las remuneraciones, cargas sociales y demás elementos integrantes de la base de cálculo del costo laboral, las condiciones de higiene y seguridad de la empresa o de los establecimientos, los planes referidos a la formación y capacitación, y todo lo relativo a las relaciones profesionales. Asimismo, deberá contener información referida a programas y/o planes que prevean innovaciones tecnológicas y organizacionales que signifiquen o puedan significar modificaciones respecto de las dotaciones de personal y/o el traslado total o parcial de las instalaciones. La información sobre el empleo, deberá incluir las distintas modalidades contractuales, así como también el detalle de las altas y bajas producidas en el período indicado".

trabajadores deben elaborar y entregar al sindicato un "balance social", el cual deberá cerrarse al 30 de abril de cada año, y que contendrá información sobre las condiciones de higiene y seguridad de la empresa, así como también los planes referidos a la formación y capacitación (art. 18, Ley 25.250, de 29 de mayo de 2.000). De lo transcrito en el párrafo anterior, surge con claridad la importancia de contar con un balance social "positivo" y para ello, es necesario que la empresa tenga un bajo nivel de siniestralidad y buenas condiciones y medio ambiente de trabajo, con programas de formación y capacitación permanente en materia de prevención de riesgos laborales. Este balance social, no solamente tiene su importancia por las relaciones institucionales de la empresa con los sindicatos (y las consecuencias económicas que de ello se pueden derivar), sino también por la política de posicionamiento de la empresa en la comunidad donde le toca actuar, así como también con respecto a sus clientes.

#### *3.5.5. El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*

La Superintendencia de Riesgos del Trabajo, por medio de la Resolución 103, de fecha 27 de enero de 2005, adoptó las "Directrices sobre Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo", ILO-OSH 2001 de la Oficina Internacional del Trabajo (O.I.T.), como documento y marco referencial para la implementación de Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo por parte de los empleadores en Argentina, al mismo tiempo que solicitaba la cooperación de la Oficina Internacional del Trabajo, a fin de instrumentar las actividades pertinentes para que los empleadores adopten las disposiciones necesarias, para implantar Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo en sus empresas.

Consecuencia de ello, la Superintendencia de Riesgos del Trabajo por medio de la Resolución nº 523/2007, de 13 de abril, aprueba las directrices nacionales para los sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo, por medio de la cual se establecen los requisitos a los fines de la implementación de sistemas de gestión de la seguridad y la salud en el trabajo (GSST).

Estas directrices nacionales son un conjunto de especificaciones y orientaciones para la implementación práctica de estos sistemas de gestión de la SST, que los empleadores interesados, voluntariamente, en implantar estos mecanismos pueden utilizar como marco de referencia para su ejecución<sup>395</sup>.

Un aspecto a destacar de este mecanismo implantado, en el modelo argentino, es que el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Resolución 523 resulta útil para conseguir el reconocimiento por parte de la autoridad nacional<sup>396</sup>, previa auditoría, de la efectiva implementación del sistema, ya que el modelo de la OIT no exige certificación, en su conformación actual.

La base de la implantación de un sistema de esta naturaleza, exige que el empresario asuma y muestre un liderazgo y compromiso firme con respecto a las actividades de seguridad y salud en el trabajo en la organización, además de que adopte las disposiciones necesarias para establecer y mantener un sistema de gestión de la SST, que incluya los principales elementos de política, organización, planificación, aplicación, evaluación y acción en pro de mejoras, cuyos requisitos se especifican en la Resolución antes referida (que sigue las indicaciones de las directrices de la OIT).

---

<sup>395</sup> Es importante tener en cuenta que la implementación de estos sistemas no tienen por objeto sustituir ni las leyes o reglamentos nacionales, ni las normas vigentes.

<sup>396</sup> Por medio de la Resolución nº 1.629/2007, del 23 de octubre, se aprueba el "Reglamento para el reconocimiento de implementación de los Sistemas de Gestión de la Seguridad y la Salud en el Trabajo". Por medio de esta norma se establecen los requisitos y procedimientos para que la autoridad de aplicación reconozca la implementación de estos Sistemas.

Por otra parte, un aspecto que resulta de importancia destacar, del contenido de la Resolución 523, es que con respecto a cada uno de los elementos antes citados, el texto normativo describe una serie de “orientaciones sobre la implementación práctica” de cada uno de ellos, teniendo en cuenta el marco jurídico argentino y la realidad del modelo productivo del país.

En definitiva, resulta una buena práctica el tomar como base un modelo determinado (en este caso las Directrices de la Organización Internacional del Trabajo en la materia), establecer normativamente las Directrices Nacionales para la implementación de estos Sistemas de GSST (con determinación expresa de orientaciones prácticas que faciliten la implementación concreta de cada una de las exigencias establecidas en las Directrices) y, por último, regular el acto administrativo por el que se reconoce a la empresa la implantación del Sistema (fijando los requisitos y procedimientos que debe seguir la empresa para ello).

A modo de síntesis, podemos decir que el procedimiento para obtener el reconocimiento de la implementación del Sistema de GSST contiene, entre otros, los siguientes apartados principales:

1. *Etapas previas a la solicitud*: los empleadores que decidan solicitar el reconocimiento del Sistema de GSST deberán reunir las siguientes condiciones: 1. Deberá adjuntar una lista de documentos utilizados para la implementación del Sistema de GSST y cualquier otro material considerado relevante para poder apreciar el mismo (ejemplo Manual del sistema de GSST); 2. Registrar los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales ocurridos en los últimos 3 años (incluyendo personal propio, temporario y de contratistas), y el correspondiente análisis estadístico de estos registros; 3. Haber implementado el Sistema de GSST con anterioridad a la solicitud de reconocimiento; 4.

Haber realizado, con anterioridad a la solicitud, una auditoría interna seguida por una reunión del Comité Mixto de Seguridad y Salud en el Trabajo y de una revisión por la dirección; 5. La SRT podrá requerir la presentación de otros documentos adicionales para apoyar la decisión de aceptar la solicitud de reconocimiento; 6. El empleador deberá nombrar a su representante para este proceso, a quien se dirigirán todas las comunicaciones. En caso que el sindicato participe en la solicitud de reconocimiento también deberá nombrar a su representante; 7. Dirigir una nota a la SRT solicitando el reconocimiento del Sistema de GSST.

2. *Auditoría a cargo de la Subgerencia de Prevención de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo:* el objetivo de la auditoría de reconocimiento será verificar la conformidad del Sistema de GSST implementado por el empleador en comparación con los requisitos de las Directrices Nacionales del Sistema de GSST, sin perjuicio de las inspecciones realizadas por la autoridad de aplicación, para verificar el cumplimiento de la legislación vigente por parte de los empleadores. La SRT analizará el pedido y decidirá si éste es aceptado o no. Si es aceptado, definirá el Plan de Auditoría que notificará al empleador, quien debe aceptarlo.
3. *Reconocimiento:* para su otorgamiento será necesario que el empleador haya cumplido con todos los puntos evaluados y, en su caso, puesto en marcha las recomendaciones establecidas por la SRT. De acreditarse esto, la SRT entregará al empleador una Carta de Reconocimiento, de cumplir con el Sistema de GSST, cuya primera validez será por 6 meses, la segunda por 1 año y las posteriores, renovables cada 3 años.

4. *Auditorías posteriores al reconocimiento*: la SRT llevará a cabo auditorías de vigilancia sobre la vigencia del Sistema de GSST. En caso que el informe de auditoría sea desfavorable, la SRT podrá retirar el reconocimiento otorgado. Además de ello, el empleador realizará una auditoría interna seguida por una revisión gerencial cada año, desde la fecha de emisión de la Carta de Reconocimiento.

Más allá de lo antes afirmado y para promover la adopción voluntaria por parte de los empresarios de sistemas de esta naturaleza, resulta de fundamental importancia no sólo establecer los requisitos para que proceda dicho reconocimiento, sino también determinar los incentivos que recibirán quienes superen las auditorías que acrediten que efectivamente fueron implementados.

### 3.6. *El rol del empresario en España*

#### 3.6.1. *Principales obligaciones*

Para el Tribunal Supremo de España, “la obligación de seguridad integra el complejo de derechos y deberes que definen el contenido del contrato de trabajo”<sup>397</sup>. En consecuencia, el tratamiento normativo de estos deberes del empresario es similar al argentino.

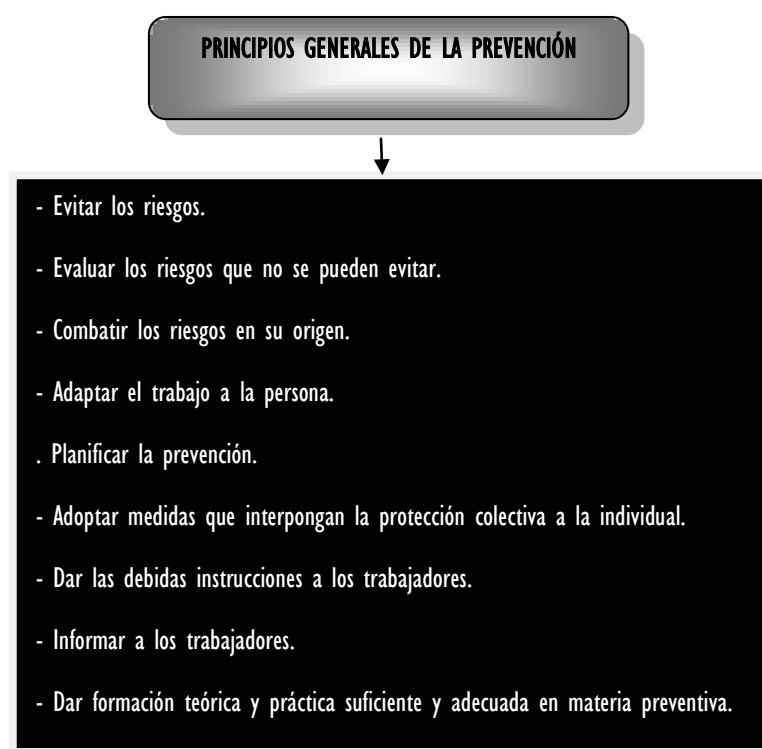
Con anterioridad, hemos analizado las características principales de esta obligación (ver en este Capítulo III, el punto 3.3.) por lo que en este punto abordaremos aquellos aspectos que podemos considerar buenas prácticas del régimen español.

---

<sup>397</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1994, RJ 5489.

La actitud del empresario en esta materia, debe ser muy diligente ya que debe prever las imprudencias no temerarias del trabajador, en la medida que estos comportamientos sean previsibles (art. 15.4 LPRL).

Por otra parte, la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales, en su artículo 15, establece verdaderas “pautas de conducta” que concretan la obligación de seguridad del empresario y que, en definitiva, son los principios generales que orientan la acción preventiva y se detallan a continuación.



Más allá de todo lo afirmado, un aspecto muy importante que condiciona la efectividad del cumplimiento de la responsabilidad de seguridad del empresario es que está especialmente obligado a “integrar la prevención en el sistema de gestión general de su empresa<sup>398</sup>”. Esta es, sin duda alguna, la

<sup>398</sup> En la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009- elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Al abordar este tema en el punto 7.1. Prioridades de la estrategia de negocio (p. 90) se indica que: "Cuatro de cada diez centros de trabajo indican que el principal objetivo de negocio de su empresa es el aumento de la productividad; acercándose en preferencias a éste aparece la mejora de la calidad del producto o servicio. Frente a estos dos, los restantes



clave del éxito de la actividad preventiva. Por esta razón tanto las últimas modificaciones legislativas en la materia, como la inspección de trabajo procuran que el empresario, efectivamente, integre la prevención y asigne funciones y responsabilidades a toda la estructura jerárquica de la empresa.

En definitiva, el empresario debe adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección de sus trabajadores, en especial:

- Aprobar su plan de prevención<sup>399</sup>.
- Evaluar los riesgos<sup>400</sup>.
- Planificar las actividades preventivas<sup>401</sup> y verificar su ejecución<sup>402</sup>.
- Informar a los trabajadores<sup>403</sup>.
- Consultar y facilitar la participación de los trabajadores en esta materia<sup>404</sup>.

---

objetivos, más específicos, tienen un interés mucho más secundario para la mayoría de las empresas, incluida la mejora de la gestión de la prevención de riesgos laborales, que ocupa el séptimo lugar de las nueve opciones propuestas". Considerando el tamaño de plantilla de la empresa, además de los dos importantes objetivos de estrategia empresarial destacados (productividad y calidad), cobran importancia otros factores. Así, en las empresas de 500 y más empleados hay que reseñar el desarrollo de nuevos productos o servicios (14,7%), la reducción de los costes de producción o distribución (9,3%) y la mejora de la gestión de la prevención de riesgos laborales (8,4%); por su parte, también hay que señalar el desarrollo de nuevos productos o servicios en las microempresas de menos de 10 trabajadores (8,7%). [www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf).

<sup>399</sup> Informe técnico que establece la política preventiva e integra la prevención en la empresa.

<sup>400</sup> Actividad preventiva que tiene por objetivo estimar la magnitud de los riesgos inevitables. La evaluación de riesgos, como informe técnico, es el instrumento ideal para identificar los riesgos, posibilitando su eliminación desde su origen, o en su caso de ser esto imposible; facilita la determinación de las medidas que eviten o disminuyan la posibilidad de que se provoquen daños a los trabajadores. En definitiva, la evaluación, es una actividad, que en primer lugar tiende a recopilar datos sobre las condiciones y medio ambiente de trabajo y en segundo lugar, sobre esa base, efectúa un diagnóstico y facilita el diseño de las medidas.

<sup>401</sup> Informe técnico que tiene por objetivo establecer las medidas preventivas, sus prioridades, así como el responsable de su ejecución y seguimiento.

<sup>402</sup> Actividad que consiste en efectuar el seguimiento de la implantación de las medidas exigidas y planificadas.

<sup>403</sup> Actividad que consiste en indicar a los trabajadores los riesgos de los puestos y medidas para reducirlos.

<sup>404</sup> Actividad que consiste en asegurar la implantación de mecanismos de consulta a los trabajadores, en aquellos aspectos y/o decisiones que puedan afectar su salud, así como también institucionalizar y

- Formar a los trabajadores<sup>405</sup>.
- Actuar en casos de emergencia y riesgo grave e inminente<sup>406</sup>.
- Vigilar la salud de los trabajadores<sup>407</sup>.
- Organizar la prevención en la empresa y asignar los medios necesarios.

Si bien las anteriores son las obligaciones básicas del empresario en materia preventiva, es importante tener en cuenta que en el momento de ejecutar algunas de ellas (por ejemplo: el plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de actividades preventivas) podemos encontrarnos con mecanismos que simplifican su realización en las pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Efectivamente, las últimas modificaciones introducidas en la legislación preventiva desarrollan estrategias y medios, para que las PYMES puedan asumir un mayor compromiso con la prevención de riesgos laborales con recursos propios y no siempre externalizando todo con un servicio externo, a través de:

- La simplificación de la gestión de la prevención.
- El fomento de la asunción por el empresario de la actividad preventiva.
- El asesoramiento técnico por parte de las administraciones públicas.

Dentro del marco de la estrategia antes señalada, con la sanción de la Ley 25/2009, del 22 de diciembre se introduce un nuevo apartado 2 bis al

---

facilitar el funcionamiento de las instancias de participación establecidas en la normativa o en el Sistema de Gestión de la Seguridad y Salud en el trabajo adoptado en la empresa.

<sup>405</sup> Actividad preventiva que tiene por objetivo modificar comportamientos y eliminar, disminuir o aislar los riesgos.

<sup>406</sup> Actividad que consiste en impartir las instrucciones para la evacuación.

<sup>407</sup> Actividad preventiva que tiene por objetivo determinar la aptitud psicofísica para el puesto de trabajo y la detección precoz de enfermedades.

artículo 16 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, con la siguiente redacción: "Las empresas, en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de sus actividades, podrán realizar el plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva de forma simplificada, siempre que ello no suponga la reducción del nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores y en los términos que reglamentariamente se determinen".

En este sentido, el Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, introduce un nuevo apartado 4 al artículo 2 del RSP, donde se indica que las empresas con hasta 50 trabajadores, cuya actividad no sea la del Anexo I, podrán en un único documento reflejar el plan de prevención, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Por medio de la Disposición Final Primera del RSP modificado por RD 337/2010, se encomienda al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo la elaboración de una Guía Orientativa, no vinculante, para la realización de dicho documento<sup>408</sup>. Este único documento, de extensión reducida y fácil comprensión, deberá:

- Adaptarse a la actividad y tamaño real de la empresa.
- Establecer las medidas operativas que faciliten la integración de la prevención.
- Determinar los puestos con riesgos, medidas para evitarlos o reducirlos y el plazo para su ejecución.

---

<sup>408</sup> En cumplimiento de este mandato normativo, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en febrero de 2012, editó la Guía Técnica "Con orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva - Simplificación documental-". En la presentación de esta Guía se sostiene que "La presente Guía, que obedece a este mandato legal, aborda, en primer lugar, lo relativo al plan de prevención y trata posteriormente, de forma conjunta, la evaluación de los riesgos y la planificación de la actividad preventiva. En el artículo 2.4 de dicho Reglamento, se establece la necesidad de que la documentación sobre el plan, la evaluación y la planificación sea de reducida extensión y fácil comprensión, y ese es el objetivo de esta Guía. Para reducir la extensión y facilitar la comprensión de la documentación se presenta un modelo de plan de prevención lo más sintético posible; se recomienda aplicar un conjunto de criterios dirigidos a racionalizar la documentación sobre la evaluación de los riesgos; y, en relación con la planificación, se propone una forma de registro que pretende facilitar al empresario la información sobre qué debe hacerse, cuándo y, en su caso, quién debe hacerlo, para que sea capaz de gestionar la prevención con la mayor eficacia posible. Es de esperar que esta Guía contribuya a racionalizar la documentación, a incrementar su utilidad y, con ello, a mejorar la eficiencia de la actividad preventiva".

En cuanto a acciones concretas vinculadas con la pequeña y mediana empresa, resulta de importancia destacar que la Disposición Adicional Quinta de la LPRL, ordenó la creación de una Fundación, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, con participación tanto de las administraciones públicas, como de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, cuyo fin primordial es la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo.

De esta manera, se constituyó la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, con una dotación inicial de recursos provenientes del 20% del Fondo de Prevención y Rehabilitación (integrado por el exceso de excedentes de la gestión realizada por las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales).

Una de las características más importantes de la Fundación, es justamente quienes la integran, ya que su gestión es “cuatripartita” (puesto que participan los representantes de trabajadores y empleadores, las Comunidades Autónomas y la Administración General del Estado).

La Fundación tiene a su cargo la ejecución de las siguientes acciones: de información (persigue la difusión entre empresarios y trabajadores de los principios de la acción preventiva); de asistencia técnica (dirigidas al estudio y resolución de problemas derivados de la aplicación práctica de las técnicas preventivas); de formación (diseño de métodos y contenidos de programas); de promoción del cumplimiento de la normativa (fomento del conocimiento y la aplicación por parte de empresarios y trabajadores de las disposiciones legales en higiene y seguridad en el trabajo).

Como se desprende del párrafo anterior, los beneficiarios son los trabajadores y empleadores, siendo todas estas actividades gratuitas para éstos.

Por último, a continuación analizaremos brevemente otra obligación que se suma a las básicas que tiene el empresario, ya detalladas anteriormente, y que consideramos una buena práctica. Se trata de la exigencia introducida por la Ley 54/2003 al incorporar el artículo 32 bis a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y el Real Decreto 604/2006, que agrega el artículo 22 bis al Reglamento de los Servicios de Prevención.

En estos artículos se regula la figura de la "Presencia de los recursos preventivos", como una medida complementaria para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas, controlando los riesgos en situaciones particulares y que incluye la comprobación de la eficacia de las medidas preventivas. Para ello, es necesario contar en el interior de los centros de trabajo con recursos preventivos, tanto humanos como materiales, en los supuestos determinados por ley y cuando la peligrosidad de la actividad o de las tareas así lo exija.

Resulta necesaria la presencia de recursos preventivos:

1. Cuando los riesgos, en situaciones transitorias y esporádicas, puedan agravarse o modificarse por el desarrollo de la actividad y la concurrencia de operaciones diversas, que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.
2. Cuando se realicen procesos o actividades reglamentariamente considerados peligrosos o con riesgos especiales, a saber: trabajos con riesgo grave de caída de altura; trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento; actividades con máquinas sin declaración CE, por su antigüedad y en determinadas circunstancias; trabajos en espacios confinados; y trabajos con riesgo de ahogamiento por inmersión, salvo que se utilicen equipos subacuáticos<sup>409</sup>.
3. Cuando la necesidad la determine la Inspección de Trabajo.

---

<sup>409</sup> Tanto en los supuestos indicados en este punto 2, como en el anterior punto 1, es necesario que en la evaluación de riesgos se indique expresamente la necesidad de contar con recursos preventivos.

El empresario decide el modo de cumplir con esta obligación y lo indica en la Planificación de la actividad preventiva, pudiendo solicitar la presencia de: uno o varios trabajadores designados; miembros del servicio de prevención propio o miembros del servicio de prevención ajeno. En el supuesto de que empresas concurrentes realicen las operaciones descritas en los puntos 1 y 2 anteriores, la obligación de designar recursos preventivos recaerá sobre las empresas que realicen dichas operaciones.

El personal a cargo de esta tarea, debe permanecer el tiempo que dure la situación que justificó su presencia y si observan deficiencias en el cumplimiento de las actividades preventivas, harán las indicaciones para corregirlas, a la vez que se lo comunicarán al empresario.

Otro elemento a destacar, y que resulta ser una buena práctica del régimen jurídico español, a diferencia del argentino, es la obligación que tiene el empresario, de consultar a los trabajadores y de justificar sus eventuales decisiones negativas ante propuestas de los representantes sindicales.

### *3.6.2. La organización de la prevención en la empresa*

De la misma forma que en modelo argentino, en España el empresario es quien decide la forma que considere más adecuada para organizar la prevención en su establecimiento, salvo disposición específica de la legislación o requerimiento de la inspección de trabajo.

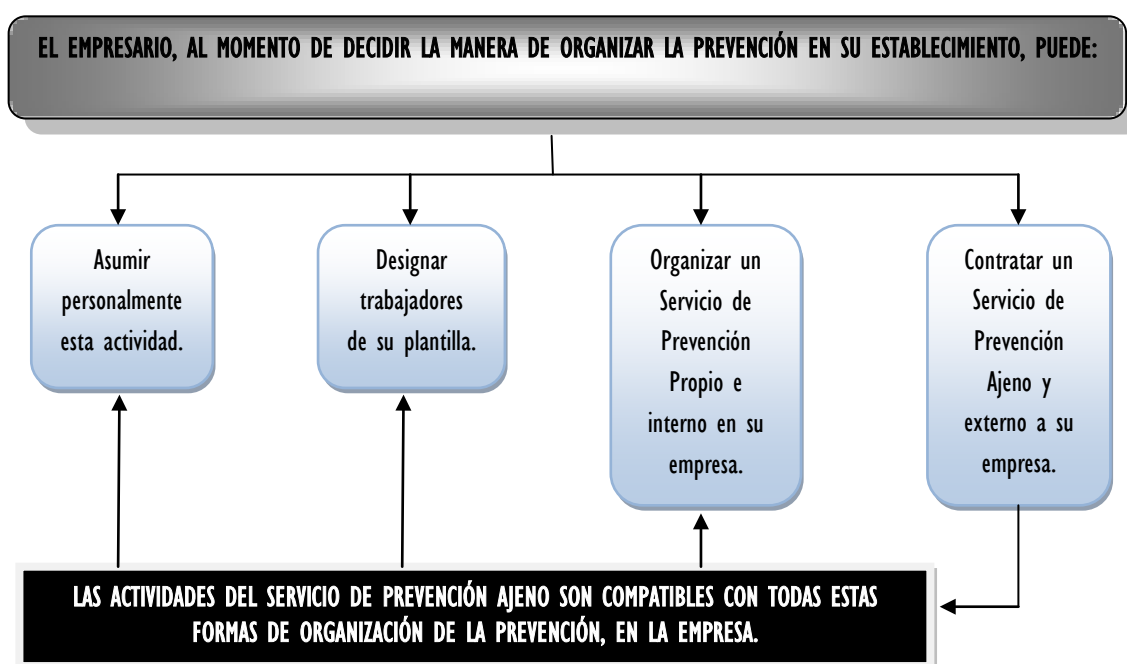
La Ley de Prevención de Riesgos Laborales, establece que el empresario debe constituir una organización y disponer los medios necesarios (art. 14.2). En este sentido y como veremos más adelante, si bien la legislación en algunos supuestos permite que el empresario pueda asumir personalmente la organización de la prevención o designar trabajadores para que la asuman, resulta de mayor importancia no olvidar que la prevención de los riesgos laborales exige un conocimiento especializado de la materia e importantes

recursos técnicos. Por ello, en todos los casos, resultará conveniente contar con el asesoramiento técnico de profesionales expertos en esta materia, ya que el empresario y sus trabajadores, en la mayoría de los casos, no cuentan con estos conocimientos.

Las diferentes modalidades de organización de la prevención en la empresa y sus condiciones de acceso, se encuentran determinadas en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (RSP), si bien por medio de convenio colectivo se puede modificar estas condiciones o requisitos; determinar los medios y recursos con los que se debe contar, siempre que se superen los mínimos establecidos por la normativa.

Como ya venimos afirmando, en reiteradas oportunidades, es importante destacar que más allá de la modalidad organizativa que tenga la empresa, siempre el empresario será el responsable de la prevención en la misma, ya que aquellas proporcionan asesoramiento y apoyo técnico al empresario, trabajadores y sus representantes.

En el gráfico que se acompaña a continuación se describen las distintas modalidades organizativas.



Como se describe en el gráfico anterior, la contratación del servicio de prevención ajeno (SPA) es compatible con la organización de la prevención en cualquiera de las otras tres modalidades (si bien esta es la modalidad más utilizada en la práctica, no obstante que se permita la compatibilidad con las otras), ya que por ejemplo si la empresa optó por “designar trabajadores” tendrá que contratar un SPA para la realización de los exámenes de salud. Lo mismo puede suceder en el caso que la organización se encuentre a cargo del propio empresario, o cuando la empresa tenga constituido un servicio de prevención propio, que no asume todas las especialidades preventivas, por lo que tendrá que contratar las que no haya afrontado con recursos propios.

Brevemente, a continuación, detallaremos las características principales de cada modalidad organizativa.

1. *Asunción personal por parte del empresario*: podrán hacer uso de esta modalidad las empresas de hasta 10 trabajadores que desarrollen una actividad que no se encuentre comprendida dentro de las "riesgosas" previstas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997<sup>410</sup>. El empresario debe contar con capacidad suficiente para realizar esta actividad y desarrollar su actividad profesional habitualmente en la empresa. Las actividades preventivas realizadas bajo esta modalidad deben ser auditadas por una entidad externa acreditada para esta actividad. Para promover la asunción personal de la actividad preventiva por parte del empresario, brindando un "asesoramiento público a la microempresa", el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene (INSHT) a partir del mes de junio del año 2010 puso en marcha

---

<sup>410</sup> Las actividades riesgosas determinadas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero son las siguientes: exposición a radiaciones ionizantes; exposición a agentes tóxicos, muy tóxicos, cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción; productos químicos de alto riesgo; exposición a agente biológicos; fabricación, manipulación y utilización de explosivos; trabajos de minería a cielo abierto y de interior; actividades de inmersión bajo el agua; actividades de construcción; actividades de la industria siderometalúrgica y construcción naval; producción de gases comprimidos, licuados o disueltos; trabajos con concentraciones elevadas de polvo silíceo y trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión.



un programa denominado "Prevención 10.es"<sup>411</sup> dirigido a: empresas de hasta 10 trabajadores, con el objetivo de reducir la siniestralidad laboral y mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo de las microempresas, a través de las siguientes herramientas: a) "Evalúa-t": una aplicación informática que facilita al empresario cumplir sus obligaciones legales en relación con los informes técnicos de evaluación de los riesgos laborales y la planificación de actividades preventivas, a la vez que le permite reunir la documentación acreditativa de la ejecución de dichos informes (en cambio; la medicina del trabajo, la formación en materia preventiva y la investigación de los infortunios laborales

---

<sup>411</sup> Resulta complicado valorar jurídicamente este portal de asesoramiento público para microempresas, ya que si analizamos su contenido podemos concluir que: 1. Evalúa-t, por lo indicado en el mismo portal e incluso en la Resolución de 16 de julio de 2012 de la Secretaría de Estado de la Seguridad Social, no puede ser considerado un nuevo "método de evaluación", sino que es solo una herramienta de gestión que guía al empresario en la evaluación de riesgos, la planificación de las actividades preventivas y su seguimiento; 2. No obstante que en los considerandos de la Resolución citada en el punto anterior se afirma que "Prevención 10.es, se configura como un conjunto de servicios de asesoramiento a las empresas que cuentan con hasta 10 trabajadores empleados, para facilitar a las mismas el cumplimiento de sus obligaciones legales *sin tener que recurrir a terceros*", si el empresario no cuenta con la competencia adecuada para elaborar la evaluación de riesgo le resultará imposible dar por cumplida sus obligaciones en esta materia, ya que el Real Decreto 39/1997 en su art. 4.3 expresamente indica que "la evaluación de los riesgos se realizará mediante la intervención de personal competente de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo VI de esta norma", incluso en el mismo sentido se afirmó (en diferentes documentos de la administración) entre ellos podemos citar a la Guía Técnica del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo "Con orientaciones para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva" (febrero de 2012), cuando en su introducción, punto 1.3. "Alcance, limitación y utilidad de la Guía", p. 8, se indica lo siguiente: "El que la documentación deba ser "de fácil comprensión" (para el empresario y los trabajadores) no significa que su elaboración deba ser siempre "fácil" y pueda hacerse sin disponer de conocimientos especializados en materia de prevención".

Por otra parte, podemos afirmar que en los primeros años de vigencia de este Programa su utilización ha sido relativa y no se cumplieron las expectativas creadas. Entre las causas que pueden haber llevado a este resultado, destacamos las siguientes: a) el empresario al comparar: el tiempo que tiene que dedicar para el uso de "evalúa-t"; su desconocimiento de cuestiones básicas en la materia y su responsabilidad ante una incorrecta valoración de los riesgos e incluso al planificar las medidas preventivas, con el bajo coste de contratación de un servicio de prevención ajeno (al que de igual manera tendrá que acudir para concertar la vigilancia de la salud, la formación y la investigación de accidentes) se inclina, sin dudarlo, por esta última alternativa; b) además en los primeros años de vigencia del Portal, su utilización podía generar la visita del inspector de trabajo al establecimiento ya que el usuario debía, en todos los casos, identificarse. Por esta razón y para tratar de evitar el temor del empresario a recibir este tipo de visitas, se han introducido algunas modificaciones, posibilitándose ahora dos versiones de acceso, una que requiere identificación y otra "anónima" (esta última posibilidad impediría que la administración pueda verificar y ayudar al empresario a que la evaluación de riesgos responda a las condiciones de sus puestos de trabajo y que técnicamente sea la adecuada, o incluso podríamos conseguir un efecto no deseado; es decir que la evaluación sea considerada un fin en sí mismo).

deben contratarse con recursos ajenos); b) "Stop riesgos laborales": un centro atención al usuario; y c) "Base de conocimientos": un centro de documentación e información sobre prevención de riesgos laborales.

2. *Designación de Trabajadores*: en las empresas con más de 6 trabajadores y en las que el empresario no asuma personalmente las actividades de prevención, podrá designar a uno o varios trabajadores capacitados para ocuparse de esta actividad (art. 30.1. LPRL y arts. 12 y 13 RSP) quienes deberán contar con: la formación adecuada en prevención de riesgos laborales y los medios necesarios para realizar estas actividades, además de que se les posibilite dedicar el tiempo necesario para la ejecución de estas tareas. Como el empresario es quien decide la cantidad de trabajadores a designar y los medios a adjudicar, de acuerdo al tamaño de la empresa y su actividad, resulta conveniente que estos aspectos estén establecidos en el convenio colectivo que regule la actividad de la empresa (Disposición Adicional Séptima del RSP). Estos trabajadores no pueden sufrir ningún perjuicio por la ejecución de sus actividades de prevención, por ello en ejercicio de estas funciones gozarán de la protección de su puesto de trabajo con similares garantías a las que tienen los representantes de los trabajadores (art. 30. 4 LPRL). Las actividades preventivas realizadas bajo esta modalidad deben ser auditadas por una entidad externa acreditada para esta actividad, quien también tiene a su cargo verificar si los trabajadores designados y los medios, son los adecuados.
3. *Órgano interno de la empresa o servicio de prevención propio (SPP)* <sup>412</sup> : cuando la designación de trabajadores resulta insuficiente por el tamaño de la empresa, los riesgos o la

---

<sup>412</sup> El servicio de prevención propio es un conjunto de medios humanos y materiales de la empresa necesarios para la realización de actividades preventivas, para garantizar la seguridad y salud de los sujetos presentes en la empresa.

peligrosidad de las actividades de la empresa, el empresario puede recurrir a esta modalidad. Más allá de que el empleador pueda voluntariamente optar por esta forma de organización de la prevención, en los supuestos que se detallan a continuación se encuentra obligado a hacerlo por disposición legal. Nos referimos al caso de: empresas de más de 500 trabajadores o 250 trabajadores en las actividades descritas en el Anexo I del Real Decreto 39/1997, o cuando lo imponga la autoridad laboral por la peligrosidad de la actividad o la frecuencia o gravedad de la siniestralidad. Son requisitos para la existencia de un SPP que ejecuten por sí las actividades preventivas correspondientes, por lo menos, a dos especialidades preventivas y que los profesionales asignados a ellas, lo hagan con dedicación exclusiva a estas tareas (es decir que no pueden dedicar el tiempo de su jornada laboral a ninguna tarea propia de la actividad productiva de la empresa), por esta razón lo típico es que se constituya una unidad organizativa específica con integrantes con dedicación exclusiva. Los trabajadores que integren el SPP no pueden sufrir ningún perjuicio por la ejecución de sus actividades de prevención, por ello en ejercicio de estas funciones gozarán de la protección de su puesto de trabajo con similares garantías a las que tienen los representantes de los trabajadores (art. 30. 4 LPRL). Las actividades preventivas realizadas bajo esta modalidad deben ser auditadas por una entidad externa acreditada para esta actividad.

4. *Servicio de Prevención Ajeno (SPA)*<sup>413</sup>: el empresario deberá recurrir a uno o varios SPA, previa consulta con los representantes de los trabajadores, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias: a) que la designación de

---

<sup>413</sup> Son entidades especializadas, que conciertan con la empresa la realización de actividades preventivas, y el asesoramiento y apoyo técnico que precise el empresario en función del riesgo al que esté sujeto su establecimiento.

trabajadores sea insuficiente y no exista obligación de constituir un servicio de prevención propio; b) no se haya optado por la constitución de un SPP al requerirlo la autoridad laboral (art. 14.c. RSP); c) la actividad preventiva se haya asumido parcialmente por el propio empresario (art. 11.2 RSP); d) el servicio de prevención propio no haya asumido todas las especialidades preventivas (art. 15.4 RSP). El SPA es externo a la empresa, debe estar acreditado por la autoridad competente y su tarea principal es de asesoramiento y apoyo técnico al empresario, así como también la ejecución de algunas actividades preventivas.

Otra modalidad de organización que los empresarios pueden utilizar, es la del "Servicio de Prevención Mancomunado"<sup>414</sup>. Ello se dará en los siguientes supuestos: a) cuando coincidan empresarios en un mismo centro de trabajo, siempre que quede garantizada su operatividad y eficacia y b) por decisión de la empresa o negociación colectiva y en función a la proximidad geográfica, identidad productiva o pertenencia a un mismo grupo empresarial (art. 21 RSP).

Además está posibilidad de organización (mancomunada), se considera una opción de todas las empresas, integrantes del mismo grupo empresario, obligadas a constituir un servicio de prevención propio (según apartado 1, art. 21 RSP, modificado por el RD 337/2010).

Una buena práctica, establecida al momento de acordar la constitución de un servicio mancomunado, es que debe adoptarse previa consulta con los representantes de los trabajadores de las empresas involucradas, de igual manera que sus condiciones de constitución deben discutirse y convenirse en el seno de los comités de seguridad y salud de las empresas afectadas.

---

<sup>414</sup> Estos servicios tendrán la consideración de servicios propios de las empresas que los constituyan (art. 21.3 RSP).

Si esta modalidad organizativa no se encuentra prevista en el convenio colectivo aplicable a la actividad, el Acuerdo de Constitución debe comunicarse previamente a la Autoridad Laboral.

Por último, es importante destacar que la normativa (art. 21.3 RSP, modificado por el RD 337/2010) establece expresamente que los servicios mancomunados deben cumplir los siguientes requisitos:

- Deben disponer de recursos humanos mínimos igual que los exigidos a los servicios de prevención ajenos.
- Deben asumir con recursos propio al menos 3 especialidades preventivas.
- Deben disponer de recursos materiales igual que los exigidos a los servicios de prevención ajenos, pero adecuados a la actividad de las empresas que lo constituyan.
- Deben poner a disposición de la Autoridad Laboral una Memoria Anual, según el contenido establecido por la Orden TIN 2504/2010, de 29/09.

Con la finalidad de apreciar las modalidades de organización de la prevención, utilizadas por los empresarios españoles en los últimos años, describimos a continuación los resultados obtenidos en la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-<sup>415</sup> elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Al abordar este tema en el punto 4.2. Recursos Preventivos (p. 28) se indica que: "El recurso para la prevención de riesgos laborales adoptado mayoritariamente en las empresas

---

<sup>415</sup> Según se indica en la Encuesta (p. 7), la población (o universo) de estudio "está compuesta por las empresas de todas las actividades económicas, pertenecientes a todo el territorio nacional (a excepción de Ceuta y Melilla) y que tenían al menos un trabajador dado de alta en la Seguridad Social. La Encuesta está dirigida a los gerentes o propietarios de empresas, siendo la unidad de muestreo la cuenta de cotización a la Seguridad Social. El marco muestral es el Censo de Cotización de Empresas de la Tesorería General de la Seguridad Social, actualizado a noviembre de 2008. La población se compone de un total de 1.120.276 unidades, estratificadas en base a su actividad económica y tamaño de plantilla. Los intervalos utilizados para la formación del estrato por tamaño de plantilla son los siguientes: Menos de 10 trabajadores; de 10 a 49 trabajadores; de 50 a 249 trabajadores; de 250 a 499 trabajadores y 500 o más trabajadores".

es el servicio de prevención ajeno (72,8%), seguido del trabajador designado (15%) (ver Tabla 24). Sin embargo, como cabía esperar, según el tamaño de la plantilla de la empresa considerado, cobran importancia otras modalidades como el servicio de prevención propio y el servicio de prevención mancomunado.

**TABLA 24. RECURSOS PREVENTIVOS IMPLANTADOS**

% EMPRESAS	
El empresario ha designado a uno o varios trabajadores encargados de la prevención de riesgos laborales	15,0
Se dispone de un servicio de prevención propio	4,9
Se dispone de un servicio de prevención mancomunado	4,2
Se recurre a un servicio de prevención ajeno a la empresa (incluida la sociedad de prevención segregada de su Mutua)	72,8
El empresario ha asumido personalmente la función de prevención de riesgos	9,9
Ninguno	10,1
NS/NC	0,6

*Base: Total de centros de trabajo (N=5.146) Pregunta de respuesta múltiple*

Teniendo en cuenta que el Reglamento de los Servicios de Prevención, establece que la actividad preventiva de la empresa debe desarrollarse a través de alguna de las modalidades preventivas especificadas en la Tabla 24, es de destacar que todavía un 10,1% de los responsables de empresas no tienen ningún recurso preventivo implantado.

En general, el análisis de las modalidades preventivas adoptadas en la empresa, según el tamaño de plantilla, muestra lo siguiente (ver Tabla 25):

- El servicio de prevención ajeno es mayoritario en todos los tramos de plantilla, fundamentalmente como única modalidad preventiva (58,3% del total de empresas) o, con bastante menor frecuencia, combinado con otras modalidades preventivas, sobre todo, con el trabajador designado (8,1% del total).
- El trabajador designado (como modalidad única o combinada con otras) cobra relevancia en las empresas que tienen a partir de seis trabajadores. En estas empresas, destaca la mayor frecuencia en aquellas cuya plantilla está entre 50 y 249

trabajadores (28,5%) y la mínima en las que tienen 500 y más (17%).

- Tanto el servicio de prevención propio como el servicio de prevención mancomunado, como era de esperar, adquieren importancia en las empresas con plantillas de 250 a 499 trabajadores y, con mayor frecuencia, en las de 500 y más trabajadores. Teniendo en cuenta que para este último tramo de plantilla es obligatorio el servicio de prevención propio (como tal modalidad o bajo la forma de servicio de prevención mancomunado), los datos obtenidos indican que tan sólo un 68% cumple con esta obligación.
- El porcentaje de empresas que señalan que no tiene ningún recurso preventivo implantado, disminuye a medida que aumenta el tamaño de plantilla de la empresa.

**TABLA 25. RECURSOS PREVENTIVOS MÁS FRECUENTEMENTE IMPLANTADOS SEGÚN TAMAÑO DE PLANTILLA DE LA EMPRESA**

RECURSOS PREVENTIVOS MÁS FRECUENTES		% EMPRESAS
<b>Microempresa</b> (Menos 6 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	67,9
	Propio empresario	15,8
	Trabajador designado	7,1
	<i>Ningún recurso</i>	14,2
<b>Microempresa</b> (6 a 9 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	77,4
	Trabajador designado	21,0
	<i>Ningún recurso</i>	8,7
<b>Pequeña empresa</b> (10 a 49 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	80,0
	Trabajador designado	23,8
	<i>Ningún recurso</i>	5,6
<b>Mediana empresa</b> (50 a 249 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	80,2
	Trabajador designado	28,5
	Servicio de prevención propio	7,5
	<i>Ningún recurso</i>	4,2
<b>Gran empresa</b> (250 a 499 trabajadores)	Servicio de prevención ajeno	84,3
	Trabajador designado	21,4
	Servicio de prevención propio	13,8
	S. prevención mancomunado	17,9
	<i>Ningún recurso</i>	0,9
<b>Gran empresa</b> (500 y más trabajadores)	Servicio de prevención propio	45,1
	S. prevención mancomunado	24,2
	Servicio de prevención ajeno	62,2
	<i>Ningún recurso</i>	1,1

Base: Total de centros de trabajo (N=5.146) Pregunta de respuesta múltiple

Finalmente, es necesario señalar que el Reglamento de los Servicios de Prevención establece una serie de obligaciones, relativas a la organización preventiva, cuando la actividad realizada en el centro de trabajo coincide con alguna de las actividades de especial peligrosidad incluidas en su Anexo I. En estos casos:

- El empresario no puede desarrollar personalmente la actividad de prevención. En este sentido, los datos obtenidos en la presente Encuesta muestran que la inmensa mayoría de las empresas, el 94,7%, cumplen este requisito.
- El empresario debe constituir un servicio de prevención propio, cuando se trate de empresas de entre 250 y 500 trabajadores. A este respecto, tan sólo el 26,6% de las empresas con este tamaño de plantilla y que ha señalado que realiza alguna actividad de especial peligrosidad ha indicado que cuenta con un servicio de prevención propio y/o mancomunado".

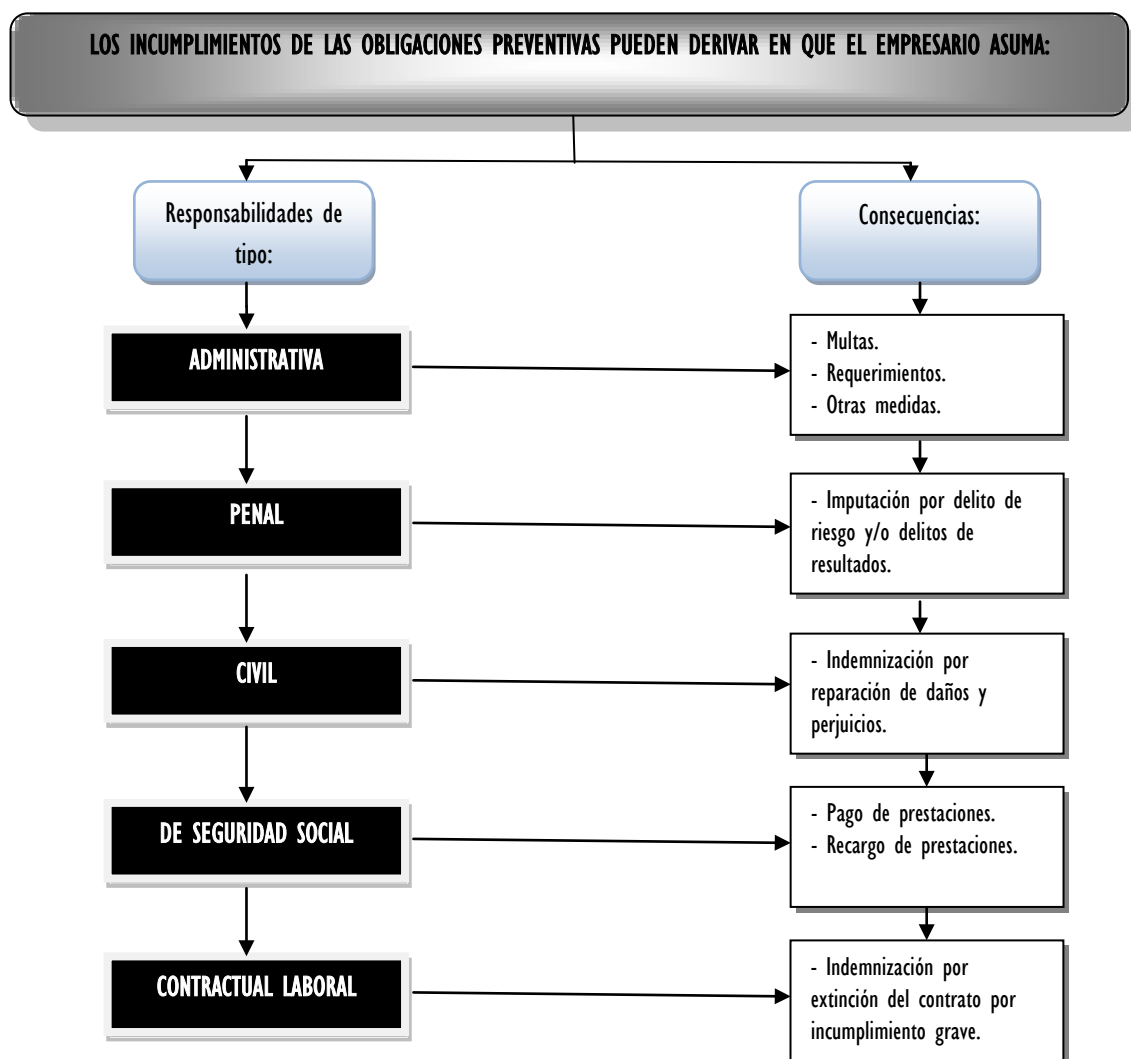
### *3.6.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.*

Teniendo en cuenta la importancia del bien jurídico protegido, es decir la vida y la salud psicofísica del trabajador, el legislador ha establecido varias consecuencias ante los incumplimientos, por parte de los empresarios, de la normas de prevención de riesgos del trabajo, con la finalidad de "persuadirlos" para que cumplan con su deber de seguridad. Consecuencia de ello, una misma conducta infractora puede generar responsabilidades de distinto tipo (administrativas, civiles, penales, de seguridad social, contractuales laborales) que incluso pueden ser compatibles entre sí (excepto en el supuesto de la responsabilidad administrativa y la penal que no pueden ser aplicadas



conjuntamente ante una misma infracción, cuando hay identidad de sujeto, hechos y fundamento sancionador<sup>416</sup>).

En el gráfico que se acompaña a continuación, se detallan los distintos tipos de responsabilidades y las principales consecuencias de cada una de ellas.



<sup>416</sup> Las reglas del procedimiento en caso de concurrencia son las siguientes: a) prioridad del orden jurisdiccional penal, sobre el administrativo; b) si hay condena penal, no hay sanción administrativa; y c) si la jurisdicción penal no estima la existencia de ilícito penal, la administración continúa su procedimiento sancionador.

La existencia de varias responsabilidades se funda en que tienen distintas finalidades:

- *Administrativa*: sancionar el incumplimiento de una norma (RD 5/2000, Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social).
- *Penal*: tutelar el bien jurídico: vida, salud e integridad de los trabajadores (Código Penal).
- *Civil*: indemnizar el daño sufrido (Código Civil).
- *Seguridad Social*: imputar el pago de prestaciones o mejorarlas (Ley General de la Seguridad Social).

Más allá de lo antes afirmado, un aspecto importante para asegurar el seguimiento y análisis del tratamiento de las distintas causas, tanto en sede administrativa de las sanciones aplicadas por los incumplimientos, como en sede judicial por las sentencias dictadas, es garantizar la existencia de bases de datos que permitan sistematizar y ordenar las resoluciones adoptadas según la cuestión de fondo resuelta en las mismas. Para ello, resulta necesario determinar las "voces" que deben agrupar las distintas materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo.

En este sentido, se afirmó<sup>417</sup> que "las sentencias en materia de seguridad y salud laboral no aparecen clasificadas en la base de datos Westlaw.es según las distintas especialidades: medicina en el trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada.

En este contexto, no abogamos por emplear necesariamente las especialidades técnicas de prevención como únicos parámetros de clasificación de las sentencias en materia de seguridad y salud laboral, dado que resulta conveniente mantener categorías específicas para supuestos de accidente de trabajo, enfermedad profesional o riesgo durante el embarazo o la lactancia.

---

<sup>417</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 25, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

Sin embargo, debería incluirse una clasificación en atención a dichas especialidades de prevención para permitir su búsqueda y estudio específico.

Más allá de lo apuntado, al realizar una búsqueda libre en la base de datos utilizando las especialidades técnicas de prevención como palabras clave, únicamente aparecen sentencias en materia de certificaciones y titulaciones de los técnicos de prevención de riesgos laborales. Es decir, estas cuatro especialidades de prevención no aparecen, como norma general, en el razonamiento jurídico de las sentencias en materia de seguridad y salud laboral".

#### *3.6.4. Características de las responsabilidades empresariales*

A continuación, describiremos las principales características de estas responsabilidades empresariales.

##### *3.6.4.1. Responsabilidad administrativa:*

Las características principales de este régimen sancionador, fue ya analizado en el punto 2.5.3. de este Capítulo III.

##### *3.6.4.2. Responsabilidad penal:*

Teniendo en cuenta la entidad del bien jurídico protegido (esto es la salud e integridad psicofísica del trabajador), el elevado índice de siniestralidad y el efecto coercitivo que tienen las sanciones penales, por el respeto que produce la imputación de un delito penal, el legislador consideró oportuno introducir en el Código Penal (CP) (arts. 311 a 319), dentro de los delitos contra

los derechos de los trabajadores, un tipo penal específico para la tutela de la seguridad y salud en el trabajo.

Una de las características principales de esta figura delictiva es el hecho de que para su configuración no es necesario la producción de daño alguno al trabajador, por esto se trata de un “delito de riesgo”, o de "puesta en peligro".

Recientemente, la Fiscalía General del Estado por medio de la Circular nº 4/2011, de fecha 2 de noviembre, promueve la investigación de estos delitos para su sanción y determina que:

- Los fiscales sean impulsores y dinamizadores de estos procesos y que soliciten la aplicación de la pena accesoria por imprudencia profesional.
- El empresario solo podrá compartir o eximirse de responsabilidad, si acredita que: a) delegó en otro su responsabilidad<sup>418</sup>; b) le facilitó medios y poder decisorio y c) que vigila el correcto ejercicio de las funciones delegadas.
- Se configura el delito de riesgo cuando el empresario: a) no facilite medios personales, materiales, intelectuales u organizativos y b) no controle, verifique o vigile la efectividad de las medidas preventivas.

Los elementos que configuran este delito son los siguientes:

1. *Infracción de normas de prevención de riesgos laborales.* Este tipo penal, es lo que se conoce como una “norma penal en blanco”, ya que tenemos que ir a otro cuerpo normativo para verificar si estamos en presencia de una conducta punible. El

---

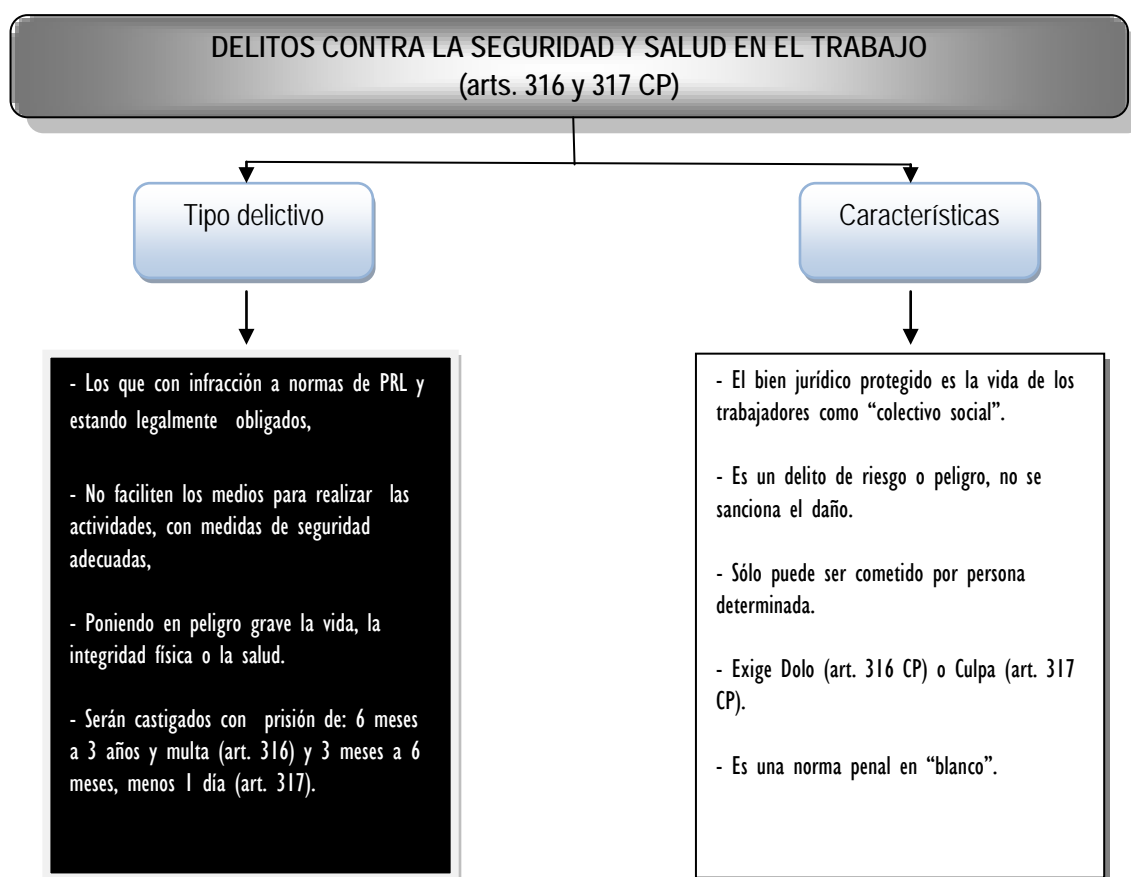
<sup>418</sup> La persona a la que se delega una función tan importante, debe estar debidamente formada para el ejercicio de estas actividades.

Código Penal nos remite a las normas de prevención (Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Reglamentos o disposiciones establecidas en los convenios colectivos, en esta materia).

2. *Conducta omisiva*. No facilitar medios necesarios (personales, materiales, intelectuales y organizativos) para que los empleados trabajen con seguridad o no impartir las instrucciones y/o advertencias sobre la obligatoriedad del uso de medidas preventivas, o no controlar su uso o vigilar su efectividad.
3. *Puesta en peligro grave de la salud del trabajador*. No se exige que se produzca un daño a la integridad psicofísica, ni tampoco que la infracción sea grave, sino que se ocasione un peligro grave a la salud, independiente del tipo de infracción. Por ello es necesario analizar la probabilidad de que se produzca el daño y su severidad.
4. *Conciencia del riesgo y decisión de omitir medidas*. La posición del empresario y sus poderes lo hacen responsable penalmente, sin necesidad de verificar si conocía o no la norma infringida, porque su posición de garante le impone conocerla (art. 316 CP).
5. *Conciencia del riesgo y se confía que el peligro grave no llegue a producirse*. La confianza tiene que ser objetiva, al haberse facilitado medios aunque insuficientes, inadecuados o defectuosos (STS 1355/2000) (art. 317 CP).
6. *Sujeto activo del delito*. El Código Penal no delimita con claridad quien puede ser el sujeto activo, solo se refiere a los que están “legalmente obligados”, por lo que hay que acudir a la legislación de prevención de riesgos laborales para determinar quiénes son los obligados. En consecuencia pueden ser sujetos activos: a) el empresario como primer y principal obligado; b) otras personas que concurren con el

empresario, compartiendo la responsabilidad o exonerándolo de ella, siempre que tengan capacidad para controlar el peligro, con medios y poder para controlarlo y que el empresario vigile las funciones delegadas; c) los administradores o encargados del servicio de las personas jurídicas, que conocían los hechos delictivos y pudiendo remediarlos, no lo hicieron (art. 318 CP).

En el gráfico que se acompaña a continuación, se describen las características principales de este tipo delictivo.



Por otra parte y más allá del tipo penal específico para la tutela de la seguridad y salud en el trabajo antes reseñado, el sujeto responsable de un daño a la integridad del trabajador puede ser sancionado con la imputación de

un delito (o falta) por lesiones u homicidio. En estos supuestos, el bien jurídico protegido es la vida de “cada trabajador” y requieren un daño.

Resulta de importancia destacar que en el supuesto del delito por lesiones u homicidio, también el responsable puede ser condenado por imprudencia profesional, con la “inhabilitación especial para el ejercicio de su profesión”<sup>419</sup> por un período de 3 a 6 años (en caso de homicidio) o de 1 a 4 años (en el supuesto de lesión). Por esta razón, la propia Fiscalía General del Estado recomendó a los fiscales <sup>420</sup> que, en estos casos, soliciten esta condena, ya que su ejecución efectiva es independiente de que el responsable ingrese o no en la cárcel. De igual manera, a toda persona responsable penalmente de un delito o falta, le es imputable la responsabilidad civil si del hecho delictivo se derivan daños y perjuicios (art. 116 CP), por lo que corresponderá la reparación integral de los mismos.

Teniendo en cuenta la jurisprudencia mayoritaria, se puede observar que en muchos casos la responsabilidad ante la comisión de estos delitos, no llegaba a los máximos niveles de la empresa. Sin embargo, últimamente parece que la tendencia puede variar condenando a los Presidentes o Directores de las Compañías<sup>421</sup>.

---

<sup>419</sup> Cuando por imprudencia profesional el empresario, el arquitecto, el jefe de obra, el coordinador de seguridad causen homicidio o lesión imprudente, se agrava su pena, por su especial capacitación y preparación para la actividad (arts. 142 y 152 Código Penal).

<sup>420</sup> Por medio de la Circular de la Fiscalía General del Estado n° 4/2011.

<sup>421</sup> Un ejemplo de este cambio de tendencia lo publica “El economista”, del 8 de noviembre de 2011 que extractando la noticia, publica: “-El Presidente de ... pacta un año de cárcel y dimite de sus cargos-. El acuerdo para evitar el juicio establece una indemnización de 2,7 millones de euros. El procesamiento y condena al presidente de una promotora inmobiliaria por el accidente laboral que causó la muerte de 5 obreros, ocurrido en julio de 2006 en un edificio en construcción, marcó un punto de inflexión en la persecución judicial de la siniestralidad laboral, dado que hasta entonces era poco habitual que se depuraran responsabilidades hasta tan altos cargos empresariales. Se llegó a un sentencia de conformidad ya que los seis responsables de la obra han aceptado penas de un año (para el Presidente y Director General) y dos años de cárcel (para el encargado de la obra y el arquitecto técnico) y una indemnización para las víctimas de 2,7 millones de euros. La sentencia incluye la “inhabilitación especial para el ejercicio de actividades empresariales” durante el año de condena. El Fiscal pedía penas entre 2 a 4 años” (Juzgado de lo Penal 22 Barcelona- Sala 221).

También resulta necesario destacar, que es posible el concurso de delitos (art. 77 CP), entre los delitos de riesgo y los de resultado lesivo ya que un solo hecho constituye dos o más infracciones, porque además del resultado lesivo a uno o más trabajadores concretos, otro u otros estuvieron expuestos a ese mismo riesgo (no olvidemos que en el delito contra la seguridad y salud en el trabajo, el bien jurídico protegido es la salud de los trabajadores como "colectivo")<sup>422</sup>.

Por último, y para que estas figuras delictivas sirvan para persuadir a los empresarios de que resulta más conveniente cumplir con la normativa de prevención y evitar los infortunios laborales, que ser condenados penalmente, resulta esencial, por un lado, investigar la posible comisión de estos delitos y eventualmente sancionarlos aplicando efectivamente las penas principales y accesorias que correspondan para que nadie se crea impune y, por otro lado, acortar los plazos de tramitación de estas causas. La existencia en España de fiscales especializados en esta materia, sin duda, ayuda a conseguir una más activa persecución de estos delitos<sup>423</sup>.

---

<sup>422</sup> En el caso de concurso de delitos se aplica en su mitad superior la pena prevista para la infracción más grave, sin que pueda exceder la que represente la suma de ambos delitos.

<sup>423</sup> En el "Informe sobre el estado de la seguridad y salud laboral en España" (editado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 17 de febrero de 2010, punto 4.2. "Actividad de la Fiscalía Especializada", elaborado por Juan Manuel de Oña Navarro, Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral del Ministerio Fiscal), se afirma que "La especialización del Ministerio Fiscal en materia de siniestralidad laboral es un hecho a día de hoy; la integración de la especialidad en las tareas y cometidos del Ministerio Fiscal en todas y cada una de las Fiscalías Provinciales es una realidad ya asentada en estos últimos años y definitivamente consolidada. Existe una Red Nacional de Fiscales Especialistas en siniestralidad laboral y unas Secciones Especializadas en cada Fiscalía Provincial integradas, al menos, por dos Fiscales, uno de los cuales, previo nombramiento por el Fiscal General del Estado, ejerce como Delegado del Fiscal Jefe, con facultades de despacho, supervisión y control del desarrollo de los asuntos de la especialidad". (p. 163). "El número de sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal, como en los últimos cuatro años, vuelve a sufrir un incremento, en este caso pasando de 480 a 552, es decir, del 15%. Este dato estadístico, juntamente con el número de escritos de acusación del Ministerio Fiscal (los escritos de acusación del Ministerio Fiscal fueron: 2006: 350; 2007: 650; 2008: 785; 2009: 852 y 2010: 859), refleja fielmente la incidencia que la siniestralidad laboral tiene en la acción de los tribunales. A pesar de que se ha pasado de 249 sentencias dictadas por los Juzgados de lo Penal, durante 2006, a 552 en 2010, un 121,7% más, hay elementos comparativos que permiten pensar en la existencia de algún tipo de problema, por cuanto, de forma consecutiva, anualmente se incrementa el número de escritos de acusación que no va seguido de su correlativa sentencia". (p. 168). "Dicho lo anterior, hemos de pasar a valorar las sentencias que nos han sido remitidas por los Fiscales Delegados a lo largo del año y que, en 2010, han ascendido a 420, del total de las 552 dictadas, es decir, un 76,1%, lo que favorece el análisis de los datos que se derivan de las sentencias. En primer lugar, de las 420



### 3.6.4.3. Responsabilidad civil:

El empresario, como garante de la seguridad de los trabajadores, resulta también responsable de reparar los daños y perjuicios causados por sus incumplimientos preventivos (arts. 42.1 LPRL y 127 LGSS), cuando haya actuado con culpa o negligencia empresarial.

En España, a diferencia de Argentina (donde fue necesario la intervención de la Corte Suprema de Justicia para revertir la pretensión legislativa de restringir este derecho del trabajador), no hay ninguna duda de que la reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados al trabajador, con fundamento en el Código Civil, es compatible con el otorgamiento de las prestaciones previstas en el sistema de cobertura de las contingencias profesionales<sup>424</sup>. Si bien, el empresario puede subrogar el riesgo contratando

---

sentencias, 290 (el 69%) son condenatorias, y 130 (el 31,1%) son absolutorias. De las 290 sentencias condenatorias, 175 (el 60,3%) son de conformidad, dato destacable que permite pensar en el grado de aceptación o de convicción que resulta de los escritos de acusación y del trabajo previo llevado a cabo por Fiscales y Jueces de Instrucción en la fase de investigación judicial. Dieciocho de las sentencias condenatorias (6,2% del total de estas) han recaído en procedimientos seguidos única y exclusivamente por delitos de riesgo (artículos 316 y 317 del C.P.)" (p. 170). "Para finalizar hay que decir que se mantiene la alta longevidad de los procedimientos sentenciados. Precisamente un apartado de este Informe se dedica a valorar la lentitud en la tramitación de estos procesos, al que nos remitimos para evitar reiteraciones. El tiempo medio en dictar sentencia, desde la fecha de los hechos, es de más de 60 meses en las sentencias condenatorias, más de 61 meses en las absolutorias, y la media del total de las 420 es de 61 meses, es decir, más de cinco años, distribuyéndose las sentencias de 2010, según la fecha de los hechos. Reducir el tiempo que se tarda en dictar sentencia es uno de los retos que debemos imponernos todos los Fiscales, tratando de agilizar la tramitación de los procedimientos en todas sus fases" (p. 171).

<sup>424</sup> En este sentido el Tribunal Supremo, Sala de lo Social, en sentencia de unificación de doctrina de fecha 9 de febrero de 2005, al determinar si las prestaciones de la Seguridad Social abonadas por lesiones derivadas de accidente de trabajo son deducibles, o no, de la indemnización por responsabilidad civil, entiende acumulables la indemnización civil por culpa del empresario y las prestaciones de la Seguridad Social, sin deducir de aquella el importe de estas prestaciones. Es posible el ejercicio de distintas acciones por daños y perjuicios sufridos, siempre que: a) exista un sólo daño para indemnizar, y b) exista un límite en la reparación del daño, conforme las previsiones del Código Civil. Las diversas acciones deben ser estimadas como parte de un total indemnizatorio, el importe total resarcitorio ha de ser único, porque no son complementarias. Las prestaciones de la Seguridad Social por contingencias profesionales no agotan todas las posibilidades de indemnizar los daños y perjuicios ocasionados, pero si integran el total indemnizatorio, de lo contrario se produciría un exceso carente de causa. Lo expuesto no es aplicable al recargo de prestaciones por infracción de medidas preventivas por su carácter sancionador y no prestacional.

un seguro que se haga cargo de las indemnizaciones por responsabilidad civil (art. 15.5 LPRL).

Para que el empresario se vea obligado a responder civilmente por un infortunio laboral, es necesario:

- La existencia de daños al trabajador, con ocasión del trabajo.
- El incumplimiento del empresario, por acción u omisión, de obligaciones de seguridad (tanto específicas determinadas en la normativa, cuanto la que deriva del deber general de seguridad).
- La culpa o negligencia empresarial, por lo que se excluye la responsabilidad en caso de fuerza mayor o caso fortuito o culpa exclusiva de la víctima. Al momento de valorar la culpa hay que tener en cuenta que el empleador debe actuar como un “empresario prudente” (se debe comportar conforme lo que el ordenamiento exige, su deber de diligencia debe ser muy alto y se presume sus conocimientos técnicos). La existencia del daño hace presumir la culpa del empresario.
- Una relación de causalidad entre la conducta empresarial y el daño al trabajador. La imprudencia del trabajador, no elimina la responsabilidad del empresario, pero si se tiene en cuenta para reducir la indemnización.

Para determinar la cuantía de la indemnización, y hasta tanto el Gobierno apruebe un sistema de valoración de estos daños mediante un sistema específico de baremo de indemnizaciones actualizables anualmente (según la Disposición final quinta de la Ley 36/2011, de 10 de octubre, Reguladora de la Jurisdicción Social), los tribunales vienen utilizando como referencia los baremos establecidos para los supuestos de accidentes de tráfico<sup>425</sup>, reparándose los daños que el trabajador pueda acreditar, ya sean

---

<sup>425</sup> Como un ejemplo de ello podemos citar lo afirmado por el Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, Sala de lo Social, en su sentencia núm. 574/2007, de 5 diciembre. El supuesto que da origen a esta sentencia es el de un trabajador que sufre un accidente de trabajo por un golpe de calor que le genera una invalidez permanente. Una de las cuestiones a resolver es la cuantía de la indemnización. La

estos emergentes como también lo que el empleado deje de ganar, es decir el lucro cesante (art. 1106 CC).

En este sentido, D. Fernando Salas Molinas ha sostenido<sup>426</sup> “La disparidad en la fijación de indemnizaciones, generadora de inseguridad jurídica y de injustos agravios comparativos, ha intentado remediarse por la jurisdicción social fomentando la aplicación de baremos, en especial de la doctrina establecida a partir de las dos sentencias de Sala General de fecha 17/7/2007 (Recurso 4367/2005 y 513/2006), en las que, entre otros extremos, se proclama:

- a) El principio de reparación íntegra del daño en todos sus aspectos (plena indemnidad).
- b) Se distinguen los diversos aspectos indemnizables (daños biológicos y fisiológicos, daño moral, daño emergente, lucro cesante), efectuando una definición de cada uno de ellos.
- c) Se dictan igualmente diversos criterios, para el supuesto de una posible aplicación analógica y orientativa del sistema de valoración de daños a través de los baremos establecidos para los accidentes de tráfico, con las matizaciones que exige su adaptación a la especial naturaleza de los accidentes de trabajo, lo que impide que en materia de accidentes de trabajo puedan reproducirse miméticamente las concretas operaciones

---

jurisprudencia determina que la función de fijar la indemnización de los daños y perjuicios derivados de accidentes de trabajo es propia de los jueces de lo social. Para reparar íntegramente el daño se deben determinar los diferentes daños y la cuantía indemnizatoria de cada uno de ellos, razonando los motivos que justifican esa decisión. Para ello pueden valerse del sistema de valoración aprobado por el RDL 8/2004, que contiene un baremo para estructurar el quantum indemnizatorio por cada concepto y aplicar el número de puntos por cada secuela y el factor corrector aplicable. Con este baremo se reconoce un trato igualitario de los daños biológicos, psicológicos y morales que, salvo prueba en contrario, son similares en todas las personas. Al valorar el lucro cesante, se puede apartar del sistema y reconocer una indemnización mayor a la derivada de los factores correctores del baremo.

<sup>426</sup> Salinas Molina, Fernando, “El sistema de valoración de daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales conforme a la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Social”, artículo extraído del libro *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social*, publicado por Lex Nova en su portal prevención, 2012.

contenidas en aquel.

- d) Se afirma expresamente que, si se acreditan mayores perjuicios que los deducibles de la aplicación del baremo, deben reconocerse, lo que podrá ocurrir con mayor frecuencia tratándose de la valoración del lucro cesante (siempre que se haya probado su realidad, sin necesidad de hacer uso de la doctrina constitucional sobre la necesidad de que concurra culpa relevante), y no tanto cuando se trate de determinar los daños biológicos y psicológicos o los daños morales que, salvo prueba en contrario, son similares para todas las personas.
- e) Igualmente, se hace referencia a la posibilidad de incrementar el máximo tarifado, en base al factor culpabilidad en caso de accidentes de trabajo, dato que no contempla el baremo de accidentes de tráfico fundado en una responsabilidad objetiva, lo que justifica que la víctima soporte parte del daño; y
- f) Se razona que si se postula por el demandante la aplicación del baremo —que califica como facilitador al trabajador de la carga probatoria y posibilitador para lograr los principios de seguridad jurídica e igualdad—, el juez deberá motivar la posible separación de los referidos criterios indemnizatorios y, en todo caso, valorar separada, y no conjuntamente, los daños causados para no dejar indefensas a las partes para que puedan impugnar los criterios seguidos en esa fijación; lo que, en definitiva, deberá conducir a una mayor objetividad en la determinación de los daños y perjuicios, para lo que, en la práctica, serán exigibles unas demandas más precisas y detalladas y, derivadamente, unas sentencias más motivadas en este extremo determinante de la indemnización procedente como garanta del principio de tutela judicial efectiva que requiere que en la sentencia se fijen de forma pormenorizada los daños causados.

En definitiva, se resalta la importancia del baremo, pero se ponen de relieve las dificultades para aplicar el sistema de valoración de daños a través

de los baremos establecidos para los accidentes de tráfico, al precisar de numerosas matizaciones que exige su adaptación a la especial naturaleza de los accidentes de trabajo, lo que impide que, en materia de accidentes de trabajo, puedan reproducirse miméticamente las concretas operaciones contenidas en aquél.

De ahí, la importancia que para todos los afectados, directa o indirectamente, por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como para la adecuada seguridad jurídica e igualdad, tiene la previsión contemplada en esta Disposición Final 5.<sup>a</sup> de la LRJS, siendo deseable que se llevara a efecto y que por el Gobierno se adoptaran las medidas necesarias para aprobar un sistema de valoración de daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, mediante un sistema específico de baremo de indemnizaciones actualizables anualmente, para la compensación objetiva de dichos daños, en tanto las víctimas o sus beneficiarios no acrediten daños superiores”.

#### *3.6.4.4. Responsabilidad de seguridad social:*

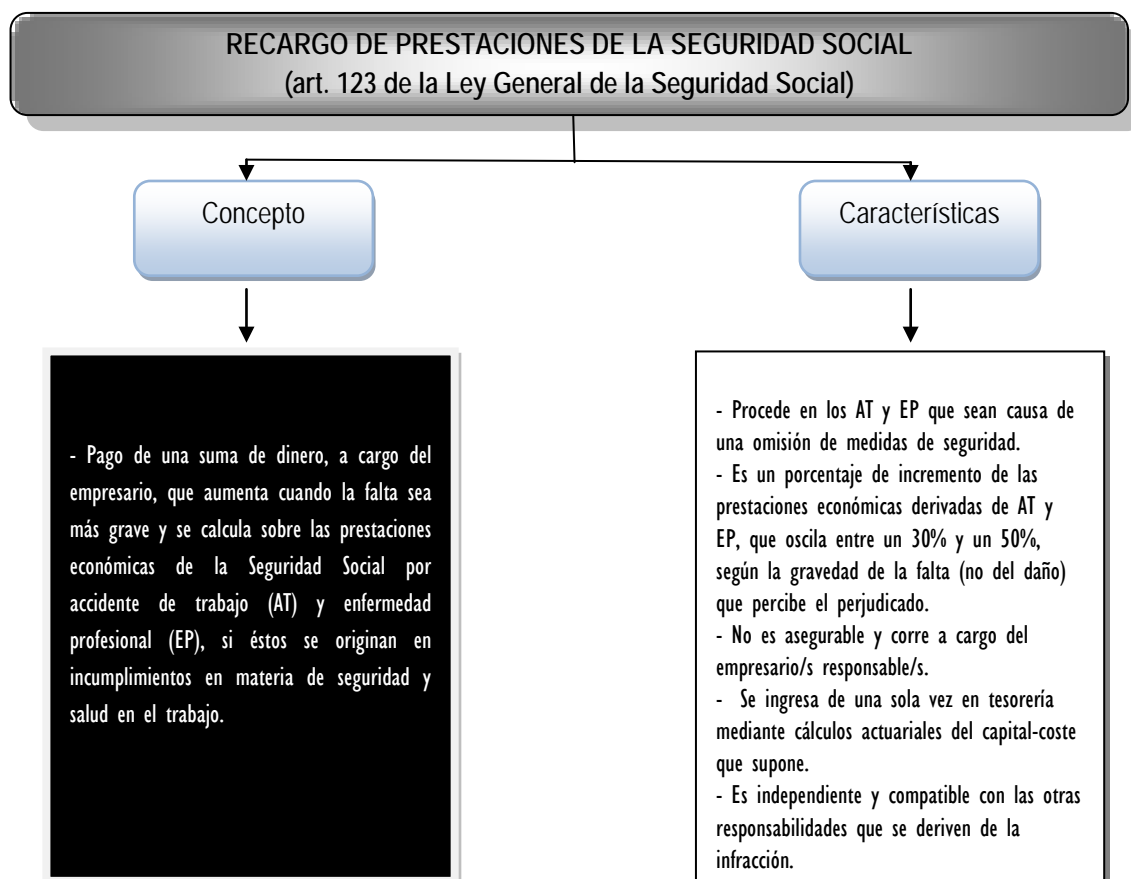
La principal consecuencia derivada de esta responsabilidad, es que el empresario, que por un incumplimiento de su deber de seguridad ocasiona un daño a la integridad psicofísica del trabajador, está obligado a consignar una cuantía económica en concepto de recargo sobre las prestaciones de la Seguridad Social derivadas de contingencias profesionales, graduada en función de la gravedad de la falta, que tiene por destinatario al trabajador perjudicado.

Es evidente que este recargo tiene la finalidad de persuadir al empresario, de que resulta más conveniente cumplir la normativa de prevención de riesgos y evitar los infortunios laborales, que pagar esta suma de dinero. Para ello, se establece que este riesgo no puede ser subrogado en una

Compañía de Seguros por lo que la cantidad que se determine debe abonarla el propio empresario.

En la promoción e impulso de la aplicación del recargo tiene un rol fundamental el inspector de trabajo, ya que es quien lo propone en su acta circunstanciada, para que la Administración de la Seguridad Social lo disponga. En consecuencia, en el supuesto de un accidente de trabajo o una enfermedad profesional, surgido consecuencia de la no adopción de una medida preventiva, al empresario se le puede gravar, por un lado, con la multa (sanción administrativa) y, por el otro, con el recargo de prestaciones.

En el gráfico que se acompaña a continuación, se describen las características principales del "recargo de prestaciones".



Conforme se indica en el gráfico, para que tenga lugar el "recargo de prestaciones" es imprescindible la concurrencia de una relación de causalidad entre el incumplimiento y el daño ocasionado, es decir, el daño debe tener su causa en la conducta empresarial.

La jurisprudencia mayoritaria entiende que no se rompe dicho nexo causal, en caso de imprudencia del trabajador, ya que no se elimina la responsabilidad empresarial, si en el fondo hay un incumplimiento del deber de seguridad del empleador, salvo que la imprudencia del empleado sea de tal magnitud (como por ejemplo si su conducta es temeraria) que no se habría evitado el daño, ni con la adopción de las medidas exigibles.

De todas maneras, debemos tener en cuenta que la imprudencia del trabajador, cuando no es temeraria, es valorada para graduar a la baja el "recargo de prestaciones".

Por último, un aspecto importante a tener en cuenta es que la desobediencia a las órdenes empresarias, exime de recargo. Para ello el empleador debe cumplir con sus obligaciones de instruir a sus trabajadores y asegurarse de poder acreditarlo.

Dentro del ámbito de la Seguridad Social, además del "recargo de prestaciones", encontramos las siguientes responsabilidades empresariales:

1. El empresario será responsable directo, de todas prestaciones establecidas por la LGSS, para los supuestos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuando: a) omita sus obligaciones en materia de afiliación, altas y bajas y de cotización (art. 126 LGSS) y b) incumpla con las órdenes de paralización de trabajos (art. 195 LGSS).
2. El empresario será responsable directo, de todas prestaciones establecidas por la LGSS, para los supuestos de enfermedades

profesionales, cuando no se realicen los exámenes de salud previos o periódicos obligatorios (art. 197.2 LGSS).

3. El empresario será responsable directo, de los gastos sanitarios derivados de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cuando los mismos haya tenido como origen supuestos de hecho que impliquen responsabilidad criminal o civil del empresario (art. 127.3 LGSS).

#### *3.6.4.5. Responsabilidad contractual laboral:*

Teniendo en cuenta que, como venimos afirmando, el deber de seguridad es una de las obligaciones contractuales principales que emanan de la relación laboral, el incumplimiento grave por parte del empresario puede dar lugar a la extinción del contrato de trabajo por la injuria ocasionada al trabajador.

Por último, y para hacernos una idea de las sentencias dictadas por conflictos en materia de seguridad y salud laboral en España, acudimos al estudio antes citado<sup>427</sup>, donde se afirma que "el número de sentencias dictadas por el Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia durante el 2011 en materia de seguridad y salud laboral y, su distribución, por controversia judicial es el siguiente:

---

<sup>427</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 29, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.



SENTENCIAS DICTADAS EN 2011 EN MATERIA DE SEGURIDAD Y SALUD LABORAL SEGÚN CONTROVERSIA JUDICIAL	
Controversia Judicial	Número Sentencias
Concepto accidente de trabajo	46
Enfermedad profesional	30
Responsabilidad civil del empresario	129
Recargo de prestaciones	304
Pluralidad empresarial y responsabilidad	90
Responsabilidad patrimonial de la Administración Pública	9
Responsabilidad administrativa	31
Responsabilidad penal	86
Prestación por riesgo durante el embarazo o la lactancia	49
Vigilancia de la salud	19
Gestión de la prevención	2
Otras cuestiones	0

En términos porcentuales, tomando como universo de casos el total de sentencias dictadas en 2011 en materia de seguridad y salud laboral, debe destacarse como dato más relevante que el 43,7% de las sentencias son en materia de recargo de prestaciones, el 18,6% en materia de responsabilidad civil del empresario, el 12,9% en materia de pluralidad empresarial y responsabilidad, el 12,4% en materia de responsabilidad penal, el 7,1% en materia de prestaciones por riesgo durante el embarazo y la lactancia natural y el 6,6% en materia del concepto de accidente de trabajo.

Residualmente, el 4,5% de las sentencias son en materia de responsabilidad administrativa, el 4,3% en materia de enfermedades profesionales, el 2,7% en materia de vigilancia de la salud y el 1,3% en materia de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. El número de sentencias en materia de gestión de la prevención es insignificante, representando el 0,3%"<sup>428</sup>.

"Como adelantábamos, en base a los datos expuestos, la conclusión más importante es que, del número total de sentencias dictadas en 2011 en

<sup>428</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 32, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

materia de seguridad y salud laboral, la gran mayoría lo han sido en concepto de responsabilidad empresarial derivada de un incumplimiento de dicha normativa: responsabilidad derivada del recargo de prestaciones, civil, administrativa, penal y responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Concretamente, nada más y nada menos que el 80,4% del total de sentencias dictadas en 2011 analiza la existencia o no de responsabilidad del empleador por infracción de la normativa de prevención de riesgos laborales"<sup>429</sup>.

"Entre todas estas sentencias, el protagonismo sigue siendo del recargo de prestaciones, que ocupa casi la mitad de los pronunciamientos judiciales en la materia que analizamos"<sup>430</sup>.

"Ahora bien, si tenemos en cuenta el elevado número de sentencias dictadas en 2011 por los distintos Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales competentes, podemos destacar algunos aspectos referidos a las siguientes categorías:

#### 1. Recargo de prestaciones:

El número de sentencias, que desestiman la existencia de responsabilidad derivada del recargo de prestaciones, por ausencia de incumplimiento empresarial o de relación de causalidad entre dicho incumplimiento y la contingencia, es del 15,3%. En sentido contrario, por tanto, el 84,7% de las sentencias estiman la procedencia del recargo de prestaciones derivado de accidente de trabajo o enfermedad profesional"<sup>431</sup>.

---

<sup>429</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 33, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>430</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 115, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>431</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 43, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

A modo de resumen, podemos afirmar que existe una clara tendencia jurisprudencial de apreciar, casi automáticamente, la existencia de responsabilidad solidaria derivada del recargo de prestaciones entre las empresas dentro de cuya esfera de responsabilidad se produce la contingencia y a desestimarla cuando la contingencia se produce fuera del centro de trabajo de la empresa principal o no existe propia actividad"<sup>432</sup>.

## 2. Responsabilidad civil del empresario:

"El número de sentencias que desestiman la existencia de responsabilidad empresarial, por ausencia de incumplimiento empresarial o de relación de causalidad entre dicho incumplimiento y la contingencia, es elevado, representando el 34,2%. En sentido contrario, por tanto, el 65,8% de las sentencias dictadas en 2011 por Tribunales Superiores de Justicia y Audiencias Provinciales en esta materia estiman la existencia de responsabilidad civil del empresario derivada de contingencia profesional"<sup>433</sup>.

"A modo de resumen, en materia de responsabilidad civil derivada de contingencia profesional y pluralidad empresarial, existe la tendencia jurisprudencia de apreciar la existencia de responsabilidad solidaria entre las empresas dentro de cuya esfera de responsabilidad se ha producido la contingencia y desestimarla cuando el accidente se produce fuera del centro de trabajo de la empresa principal o la prestación de servicios no corresponde a la propia actividad. Asimismo, debe destacarse que en las sentencias dictadas en 2011, existe una clara tendencia a, además de constatar la concurrencia de los

---

<sup>432</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 102, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>433</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 44, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

requisitos legales, acreditar la existencia de relación de causalidad entre la infracción empresarial y la contingencia profesional"<sup>434</sup>.

"Por otra parte, existe una clara tendencia jurisprudencial de excluir la responsabilidad empresarial en supuestos de culpa exclusiva o imprudencia temeraria o grave del trabajador, reducir la indemnización por daños y perjuicios en los demás supuestos, independientemente de la entidad de la culpa del trabajador (que se utiliza para determinar la repartición de la responsabilidad) y de la naturaleza de las obligaciones incumplidas por parte del empresario (incluso ante incumplimientos de obligaciones esenciales en materia de seguridad y salud laboral) e imputar la totalidad del daño al empresario en supuestos de culpa leve o insignificante del trabajador"<sup>435</sup>.

### 3. Responsabilidad penal:

"Entre éstas, el 49,4% declaran la existencia de delito contra los trabajadores por no facilitar los medios necesarios para que estos desempeñen la actividad con las medidas de seguridad e higiene adecuadas, el 7,1% la existencia de delito de lesiones por imprudencia profesional, el 5,9% falta contra las personas derivada de accidente laboral y el 2,4% la existencia de delito de homicidio imprudente. Por el contrario, el 36,5% de las sentencias declaran la ausencia de responsabilidad. En este contexto, es también interesante apuntar que el 9,4% de las sentencias analizan la existencia de responsabilidad civil derivada de delito"<sup>436</sup>.

### 4. Vigilancia de la salud:

---

<sup>434</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 104, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>435</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 106, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

<sup>436</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 45, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

"Finalmente, es interesante destacar que, de las 12 sentencias dictadas en 2011 en materia de vigilancia de la salud, seis analizan la correcta extinción de la relación laboral o modificación de las condiciones de trabajo como consecuencia de la declaración de «no apto» o «apto con limitaciones» en reconocimiento médico (50%), tres de ellas la obligatoriedad o no del trabajador de someterse a reconocimientos médicos (25%) y dos la existencia de infracción empresarial por incumplimiento de su obligación de realizar reconocimientos médicos periódicos ante la presencia de riesgo de enfermedad profesional (16,7%)<sup>437</sup>.

### *3.6.5. El empresario como promotor voluntario de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo*

La normativa en prevención de riesgos laborales, tanto la española como la internacional, exigen que las empresas dispongan de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo (SG SST) integrado en su organización general, con la finalidad de:

- Garantizar la eficacia de la prevención y
- Asegurar su integración en todos los niveles de la empresa.

Por otra parte, voluntariamente las empresas pueden implantar sistemas que superan las exigencias mínimas de la ley y que permiten mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo. Entre estos sistemas de referencia podemos citar a los siguientes:

- Directrices relativas a los SG SST, de la OIT (ILO-OSH 2001).

---

<sup>437</sup> Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, *La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral*, p. 46, Foment del Treball Nacional, con la financiación de la Fundación para la Prevención de Riesgos Laborales, Barcelona, 2012.

- Norma OSHAS 18001:2007, sobre el SG SST, para la certificación del sistema de gestión de la empresa.

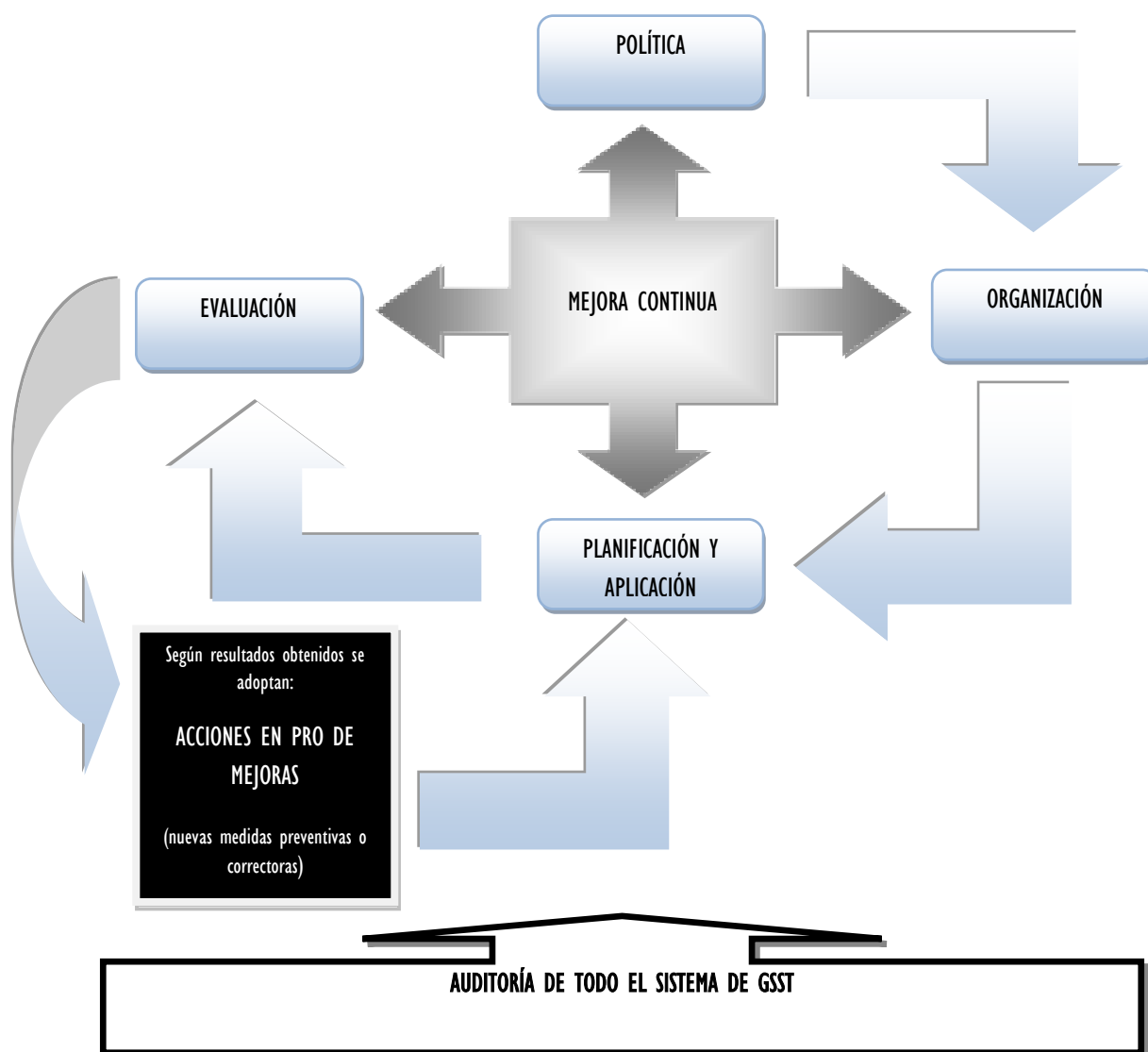
En la Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-, elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo<sup>438</sup>, se indica que: "Cuatro de cada diez centros de trabajo de empresas de 50 empleados o más aplican un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo basado en la especificación técnica OSHAS 18001. Entre las de 250 empleados o más ese porcentaje alcanza el 48,6%. Por sector de actividad, su uso es más frecuente en los centros de las empresas de construcción e industria. La utilización de este sistema de gestión basado en la especificación técnica OSHAS 18001, dentro del sector industria, destaca en las ramas de metal (51,9%), química (47,9%) y otras industrias (46%); y, dentro del sector servicios, en la Intermediación financiera, actividades inmobiliarias y de alquiler y servicios empresariales (45,6%), en comercio y hostelería (44%) y en transporte y comunicaciones (42,2%)".

Como vemos en el gráfico que se acompaña a continuación, los elementos básicos de la "gestión eficaz" de cualquier actividad (en este caso de la seguridad y salud en el trabajo), parten de una política específica claramente definida y se componen de una planificación, una organización, una implantación de medidas, un control y evaluación con cuyos resultados se promueven acciones de mejora, para alcanzar los objetivos que integran la política, utilizando eficientemente los recursos disponibles, dentro de un sistema de mejora continua, auditado.

---

<sup>438</sup> Punto 7.3. "Sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo" (p. 95).

PRINCIPALES ELEMENTOS QUE CONFORMAN UN SISTEMA DE GESTIÓN DE LA SST



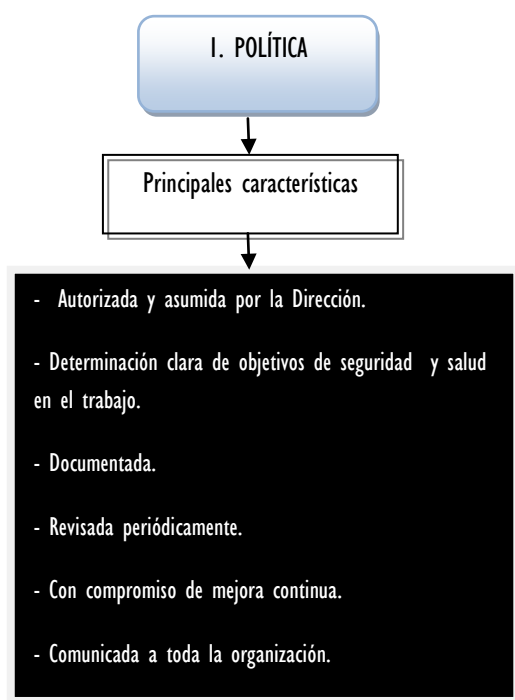
Cabe indicar, si bien no es objeto de esta Tesis Doctoral, que al describir el contenido de cada uno de los elementos que integran un SG SST, efectuaremos una breve descripción del contenido principal de las normas OSHAS 18001 ya que, según la Encuesta Nacional más arriba comentada, los empresarios españoles que han implantado un sistema de GSST la utilizaron como especificación técnica de referencia.

Las OSHAS 18001, nacieron para dar respuesta a las necesidades de las empresas de contar con un documento de prestigio mundial que les permitiese, diseñar, evaluar y certificar sus sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, por esta razón están concebidas para la certificación.

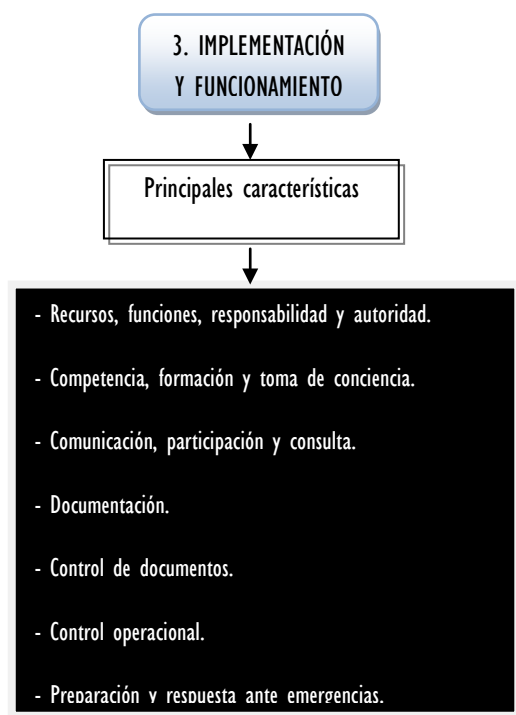
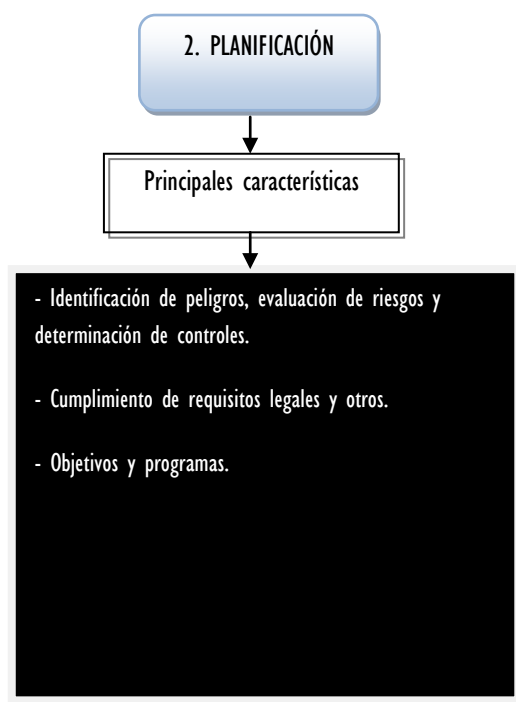
El objetivo final de este sistema, es facilitar que las empresas puedan controlar sus riesgos y mejorar su desempeño en materia de seguridad y salud en el trabajo.

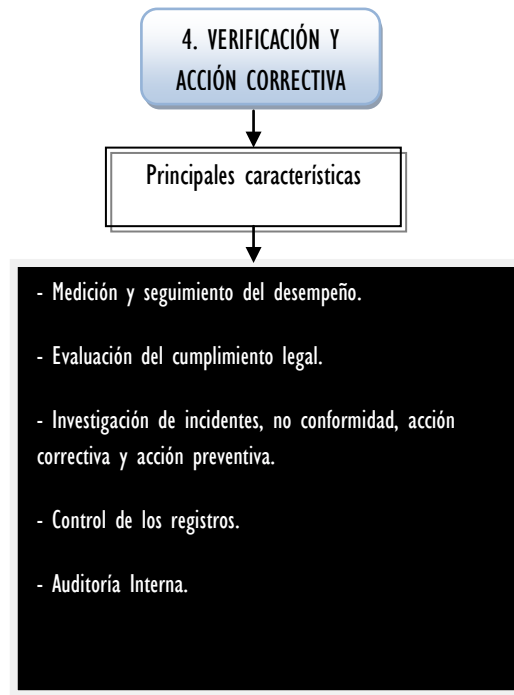
La última revisión de la OHSAS se produce en el año 2007, incorporándose algunos cambios con respecto a la anterior de 1991, principalmente con: mayor énfasis a la salud y a la gestión del cambio, evaluación del cumplimiento legal, nuevos requisitos para la participación y consulta y la investigación de accidentes.

A continuación, describimos el contenido principal de las OHSAS 18001:









Seguidamente, desarrollaremos brevemente los elementos que describimos en los gráficos anteriores.

#### 1. *Política de seguridad y salud en el trabajo:*

Será una política de seguridad y salud ocupacional, autorizada y asumida por la alta dirección de la organización, que determine con claridad los objetivos globales de salud y seguridad y un compromiso de mejora en la ejecución de seguridad y salud. Además esta política deberá:

- Ser apropiada a la naturaleza y magnitud de los peligros de la organización.
- Incluir un compromiso de mejora continua.
- Incluir, al menos, un compromiso de cumplimiento con la legislación actual aplicable y con otros requisitos que la organización suscriba.
- Documentarse, implantarse y mantenerse.

- Comunicarse a todos los empleados con la intención de que éstos estén enterados de sus obligaciones.
- Estar a disposición de las partes interesadas.
- Revisarse periódicamente para asegurar que continúa siendo aplicable y apropiada para la organización.

## *2. Planificación:*

La organización deberá establecer y mantener procedimientos, para una continua identificación de riesgos, su evaluación, documentación e implantación de medidas de control necesarias, que incluya actividades rutinarias y no rutinarias, actividades de todo el personal que tenga acceso al lugar de trabajo e instalaciones. Para ello, la metodología de la organización debe estar orientada a:

*Identificar riesgos y evaluar peligros, para lo cual deberá:*

- Estar definida para asegurar que es más proactiva que reactiva.
- Clasificar los peligros e identificar los que deben eliminarse o controlarse.
- Ser coherente con la experiencia operativa y con las medidas empleadas para el control de peligros.
- Proporcionar indicadores para determinar requisitos, identificar necesidades formativas y/o desarrollar controles operacionales.
- Proporcionar los mecanismos de seguimiento.

*Asegurar el cumplimiento de los requisitos legales, para lo cual deberá:*

- Establecer y mantener procedimientos para identificar y acceder a los requisitos legales que sean aplicables.
- Comunicar esta información a los interesados.

*Asegurar la determinación de objetivos y su cumplimiento, para lo cual deberá:*

- Establecer y mantener documentados objetivos de salud ocupacional y seguridad, para cada función y nivel dentro de la organización.

*Aprobar programas de gestión, para lo cual deberá:*

- Establecer y mantener programas de gestión, de revisión periódica, para conseguir sus objetivos.
- Determinar las responsabilidades de las autoridades más relevantes de la organización, los medios y el calendario para cumplir objetivos.

### *3. Implantación y funcionamiento:*

Para asegurar la implantación del sistema, en relación con:

*La estructura y sus responsabilidades, se deberá:*

- Definir y documentar los roles y responsabilidades del personal y comunicarlos, para facilitar la gestión, si bien la responsabilidad última de seguridad y salud ocupacional depende de la alta dirección.
- Designar un miembro de la alta dirección, con responsabilidad específica en la materia, para asegurar que el SG SST resulta implantado de forma adecuada.
- Proporcionar los recursos esenciales para la implantación, el control y la mejora del sistema.

*La formación, concienciación y competencia, se deberá:*

- Asegurar la capacitación del personal conforme sus responsabilidades y habilidades, según las competencias definidas en términos de educación, formación y/o experiencia.

*La consulta y comunicación, se deberá:*

- Asegurar que la información pertinente es comunicada desde los empleados a otras partes interesadas.
- Involucrar a los empleados en el desarrollo y revisión de procedimientos para gestionar peligros.
- Asegurar que los empleados sean informados cuando se produzcan cambios, que puedan afectar a la seguridad y salud en el trabajo.
- Asegurar que los empleados tengan representación en temas de seguridad y salud, y que sean informados sobre quienes son las personas que los representan.

*Con la documentación, se deberá:*

- Establecer los sistemas de documentación y mantenerlos de forma adecuada, ya sea en documentos en soporte papel o electrónicos.
- Describir los elementos centrales del sistema de gestión y sus interacciones.
- Proporcionar la información sobre la documentación relacionada.

*Con el control de la documentación, se deberá:*

- Controlar todos los documentos y asegurar que sean revisados y corregidos para mantener su actualización.

*Con el control operacional, se deberá:*

- Determinar las operaciones y actividades relacionadas con la identificación de los peligros, en las que deban aplicarse medidas de control, para su correcta planificación.

*Con la preparación del sistema de emergencia y respuesta, se deberá:*

- Establecer y mantener planes para identificar el potencial y las respuestas frente a incidentes y situaciones de emergencia, para prevenir y atenuar posibles daños a la salud.
- Comprobar la eficacia de estos procedimientos, siempre que sea posible.

#### *4. Verificación y acciones correctoras:*

*Con el Seguimiento y medición, se deberá:*

- Establecer y mantener procedimientos para medir y hacer un seguimiento regular de la ejecución del SG SST. Estos procedimientos deberán tener en cuenta: a) medidas, tanto cualitativas como cuantitativas; b) seguimiento del cumplimiento de los objetivos del sistema; c) medidas de ejecución reactivas para hacer seguimiento de accidentes, daños en la salud e incidentes; e) archivo de datos y resultados obtenidos en el seguimiento para facilitar acciones correctivas y preventivas.
- Establecer y mantener procedimientos para la calibración y el mantenimiento de equipos y registrar sus resultados.

*Con los accidentes, incidentes, no conformidades y acciones correctoras y preventivas, se deberá:*

- Establecer procedimientos para definir la autoridad y responsabilidad para realizar acciones y para mitigar consecuencias de accidentes, incidentes o no conformidades.

- Iniciar y completar acciones preventivas y correctivas y confirmar su efectividad.

*Con los registros del sistema de gestión, se deberá:*

- Establecer procedimientos para la identificación y el mantenimiento de registros del SG SST, así como los resultados de auditorías y revisiones, que sean fácilmente localizables y accesibles.

*Con la auditoría, se deberá:*

- Establecer y mantener programas periódicos de auditoría del SG SST, cuyos resultados serán proporcionados a la dirección.
- Promover que sean realizadas por personal que sea independiente, aunque no necesariamente externo a la organización.

*Con la Revisión de la gestión, se deberá:*

- Asegurar que la alta dirección de la organización revise, a intervalos determinados, el SG SST para asegurar que continúa siendo idóneo, adecuado y efectivo.
- Centrarse en los posibles cambios que sean necesarios en la política, los objetivos u otros elementos del sistema.

### 3.7. Buenas prácticas:

De las reflexiones efectuadas en este punto 3 del Capítulo III de esta Tesis Doctoral, se pone de manifiesto que el rol del empresario en materia de seguridad y salud en el trabajo, está sustentado en la necesidad de hacer

efectivo su deber de seguridad como una obligación básica de la relación laboral.

Este deber empresarial no se satisface con sólo el cumplimiento de las obligaciones legales en prevención de riesgos del trabajo, sino que se proyecta mucho más allá ya que, por diversas razones, el empresario en una economía globalizada y altamente competitiva debe asegurar la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo superando los mínimos legales.

De entre las buenas prácticas para ejecutar la misión antes expresada, destacamos las siguientes:

1. Establecer mecanismos para que el empresario adopte una actitud comprometida con la seguridad y salud en el trabajo, asumiendo personalmente el liderazgo, con actuaciones y decisiones cotidianas en esta materia, de forma que sus clientes y, especialmente, sus trabajadores adviertan que estos asuntos son un componente prioritario de su empresa.
2. Simplificar las obligaciones generales en materia de seguridad y salud en el trabajo exigibles a la pequeña y mediana empresa adecuándolas a sus características particulares, de forma tal que las medidas que se adopten sean previamente consensuadas con los agentes sociales, ampliamente difundidas y controladas periódicamente para verificar su utilización y efectividad, de manera que se efectúen las adecuaciones que correspondan según las circunstancias.
3. Asegurar que la legislación establezca que la obligación del empresario no se agota con la adopción de una medida preventiva, sino que tiene el deber de verificar su eficacia previniendo las imprudencias temerarias del trabajador.
4. Asegurar que la legislación establezca que la obligación del empresario es dinámica y actualizable, por ello debe revisar las



medidas adoptadas y adaptarlas para perfeccionar los niveles de protección ya alcanzados.

5. Asegurar que la información impartida por el empresario a sus trabajadores, tenga, entre otras, las siguientes características: a) se encuentre basada en una aproximación diagnóstica previa sobre las creencias y el nivel cultural de los trabajadores, definiendo perfiles "psicográficos"; b) ofertar la información de una forma estructurada jerárquicamente, evitando un efecto de sobreinformación y c) mantener canales de comunicación bidireccionales; d) reforzar el rol de los mandos intermedios para transmitir mensajes en materia de salud y seguridad, tanto de forma explícita como a través de su propio comportamiento<sup>439</sup>.
6. Asegurar que los programas formativos ejecutados por el empresario para sus trabajadores, tengan, entre otras, las siguientes características: a) sean específicos, sencillos, de corta duración y con sucesivas acciones de refuerzo y profundización mediante un planteamiento de formación continua; b) se conformen grupos de trabajadores pequeños y heterogéneos<sup>440</sup>; c) se utilice el equipamiento que habitualmente haya de emplearse y si es posible en el propio lugar de trabajo; d) se utilicen elementos audiovisuales extraídos de la propia empresa y e) la evaluación de la eficacia de la acción formativa debe ser abordada a lo largo de todo el proceso y abarcar tanto la adquisición de conocimientos y habilidades, como el impacto en las prácticas laborales<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> Boix, Pere y Rodríguez de Prada, Antonio, Coordinadores, *Criterios de buena práctica profesional en actividades preventivas*, p. 8, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (www.insht.es), España, 2011.

<sup>440</sup> Ya que la heterogeneidad puede ser un valor de enriquecimiento añadido para los participantes (trabajadores experimentados pueden ayudar a formar a sus compañeros).

<sup>441</sup> Boix, Pere y Rodríguez de Prada, Antonio, Coordinadores, *Criterios de buena práctica profesional en actividades preventivas*, p. 7, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (www.insht.es), España, 2011.

7. Regular el derecho del empresario a sancionar los incumplimientos del trabajador, en materia preventiva. Al mismo tiempo es necesario establecer las sanciones que se aplicarán al empresario si no ejerce este derecho, ya que no puede consentir los incumplimientos advertidos.
8. Promover que, en la negociación colectiva se penalice como una falta grave, las conductas permisivas de los mandos intermedios y de trabajadores a quienes se le hayan delegado facultades disciplinarias, que observen incumplimientos en materia preventiva. Además, resulta de importancia, asegurar que estas conductas puedan tener como consecuencia la imputación de responsabilidades civiles y penales.
9. Establecer mecanismos permanentes que aseguren la difusión y la información destinada a los empresarios, sobre el fuerte vínculo existente entre la elevada seguridad y la elevada competitividad, ya que el lograr un ambiente de trabajo seguro se constituye en un aspecto fundamental para la calidad de la tarea ejecutada, la ausencia de errores y la mejora de la productividad. En estas acciones hay que priorizar la difusión de experiencias concretas y cercanas, de compañías que al contar con buenas condiciones de trabajo "certificadas" consiguen una mejora en sus resultados financieros.
10. Establecer legalmente la obligación del empresario de integrar la prevención de los riesgos laborales en la gestión global de la empresa, con la determinación de unos objetivos de calidad, planificando y organizando la actividad preventiva en el conjunto del sistema productivo y de la organización de la empresa. Para promover la adopción de estos mecanismos, se pueden utilizar diferentes medios, como por ejemplo: asegurar la existencia de eficaces sistemas de control del cumplimiento de esta obligación con un buen régimen sancionador; otorgar ayudas económicas o subvenciones a las empresas que cumplan dicha obligación,

establecer sistemas de certificación ágiles que acrediten esta conducta del empresario, etc.

11. Establecer en la normativa que el empresario está obligado a “prevenir eficazmente los riesgos del trabajo”.
12. Asegurar que, en todos los supuestos e independiente de la modalidad organizativa de la prevención que tenga la empresa, se legisle, entre otros, los siguientes aspectos: a) determinación expresa de los recursos humanos (con su dedicación) y materiales con los que debe contar el empresario para cumplir con sus obligaciones preventivas, incluyendo la posibilidad de que estos se determinen por medio de la negociación colectiva, superando los mínimos establecidos por la ley; b) determinación expresa de las funciones y responsabilidades de cada uno de los que conforman la modalidad organizativa de la empresa (sea interna o externa) y en particular quien tiene a su cargo la ejecución de las diferentes actividades preventivas; c) asegurar que el empresario cuente con instancias especializadas de asesoramiento y que estas participen en la formación de los trabajadores, intervengan en los comités de seguridad y salud en el trabajo, en la visitas de la inspección, etc.; d) establecer que el empresario asuma y dirija la aplicación de la política de prevención en su establecimiento; e) determinar las funciones de los mandos intermedios, como pieza clave de la prevención práctica y f) designar personal jerárquico de la empresa que tenga a su cargo las funciones de enlace con la entidad especializada contratada para el asesoramiento en materia de prevención.
13. Asegurar que el empresario consulte con los representantes de los trabajadores la constitución de un servicio mancomunado, así como también se acuerde las condiciones de su constitución en el comité mixto de seguridad y salud de las empresas afectadas.
14. Asegurar que el empresario, al cumplir con sus obligaciones de consulta a los trabajadores, tenga el deber de justificar sus

eventuales decisiones negativas ante propuestas de la representación sindical y/o los delegados de prevención.

15. Asegurar que el empresario al momento de contratar el asesoramiento de una entidad especializada en prevención de riesgos del trabajo, tenga absoluta claridad de los servicios que le serán prestados para que pueda cumplir con su deber de seguridad, evitando fórmulas contractuales generales o que puedan inducir a errores en esta materia.
16. Establecer la exigencia de que la empresa cuente con servicios de prevención, con las siguientes particularidades: a) pueden ser voluntarios u obligatorios, dependiendo de la actividad y la plantilla de la empresa; b) pueden ser internos o externos, a voluntad del empresario, en la medida que se obligue a que los profesionales que integran los servicios realicen la mayor parte de sus actividades en la propia empresa; c) más allá de lo indicado en el inciso anterior, hay que establecer que siempre será obligatorio la presencia de estos profesionales y, en su caso, de recursos materiales, como una medida complementaria para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas controlando los riesgos en situaciones particulares comprobando la eficacia de las medidas preventivas, cuando la peligrosidad de la actividad o de las tareas así lo exija; d) los servicios externos o ajenos deben estar acreditados por la autoridad competente; e) resulta necesario que se asegure que las actividades de distintos servicios, en un mismo establecimiento, se ejecuten con la debida coordinación; f) la reglamentación debe establecer los mecanismos que aseguren la participación activa del empresario en las actividades desarrolladas por los servicios, de forma que las mismas no le parezcan ajenas y g) dentro de las actividades a cargo del servicio de medicina del trabajo, además de las preventivas, también estará a su cargo la prestación de la asistencia inicial de las enfermedades presentadas durante el

trabajo y de las emergencias médicas ocurridas en el establecimiento, hasta tanto se encuentre en condiciones de hacerse cargo el servicio médico que corresponda.

17. Asegurar que el régimen de responsabilidades por incumplimientos de las normativas de seguridad y salud en el trabajo contenga, entre otros, los siguientes aspectos: a) que una misma conducta infractora pueda generar responsabilidades de distinto tipo (administrativas, civiles, penales, de seguridad social, contractuales laborales) y que incluso puedan ser compatibles entre sí; b) los recargos económicos que se apliquen al empresario por sus incumplimientos de la normativa de prevención, deben graduarse en función de la gravedad de la falta, tener como destinatarios al trabajador perjudicado y no pueden ser asegurables; c) si el accidente de trabajo o la enfermedad profesional, se produce con atribución de responsabilidad causal hacia la actividad u omisión desplegada por el empresario causante del daño, el mismo debe repararse íntegramente con fundamento en el derecho civil; d) establecer un modelo de valoración de los daños derivados de contingencias profesionales mediante un sistema específico de baremo de indemnizaciones que los reparen integralmente con fundamento en el derecho civil y que tenga en cuenta las características particulares de estos siniestros; e) establecer un tipo penal específico para la tutela de la seguridad y salud en el trabajo que penalice la conducta del empresario que por no cumplir con la normativa de prevención o no facilitar medios; no controlar la efectividad de las medidas preventivas o no impartir las instrucciones y/o advertencias sobre la obligatoriedad del uso de medidas preventivas, ponga en grave peligro la salud del trabajador, con pena de prisión y accesoria de inhabilitación para el ejercicio de la profesión y que a la vez pueda imputarse en concurso ideal con los delitos de lesiones o muerte; f) asegurar

que la Justicia Penal cuente con Fiscales especializados en prevención de riesgos laborales, con la función principal de perseguir la comisión de estos delitos y solicitar la penas de prisión y la accesoria de inhabilitación profesional; g) se debe garantizar la aplicación de las sanciones/recargos, la persecución de los delitos y la aplicación de todas las penas accesorias establecidas, e incluso que las condenas penales también se apliquen a los máximos directivos de la empresa y las sanciones económicas puedan alcanzar el patrimonio personal de los responsables en supuestos de incumplimientos graves y reiterados; h) el coste de la cobertura por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales debe incrementarse "automáticamente" según la "siniestralidad efectiva" de la empresa protegida, es decir que a mayor siniestralidad objetivamente el precio del seguro o de las cotizaciones a la seguridad social, según corresponda, tiene que aumentar; i) las empresas que registren elevados índices de sanciones administrativas por incumplimientos de normas en materia de prevención, así como también altos índices de siniestralidad, deben tener un tratamiento especial de seguimiento por parte de la inspección de trabajo con planes de acción específicos para revertir dichos índices; j) establecer sistemas que permitan realizar un diagnóstico de la gestión empresarial en un período determinado, permitiendo la posibilidad de redefinir políticas, establecer programas y evaluar la efectividad de las inversiones en seguridad y salud en el trabajo, con miras a la promoción de la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo. Este diagnóstico o "balance social" debe estar a disposición de los sindicatos, los clientes y el medio social donde actúe la empresa; k) establecer la obligación de que el empresario se haga cargo del pago de las prestaciones derivadas de las contingencias sociales (incluso las sanitarias) en casos de incumplimientos de especial

gravedad (como por ejemplo cuando: no cumpla con la orden de paralización de actividades, no realice los exámenes de salud en puestos sujetos a enfermedad profesional o aquellos establecidos de forma obligatoria por la normativa, etc.); I) establecer la obligación del empresario de pagar indemnizaciones especialmente agravadas cuando el trabajador se vea obligado a extinguir el contrato de trabajo por injurias ocasionadas por los graves incumplimientos preventivos del empresario y II) establecer que los incumplimientos de los deberes a cargo de otros agentes se tengan en cuenta al momento de graduar, a la baja, las sanciones y/o recargos que se apliquen al empresario.

18. Determinar las "voces" que permitan agrupar las distintas materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, para garantizar la existencia de bases de datos que permitan sistematizar y ordenar las resoluciones adoptadas, tanto en sede administrativa como judicial, según la cuestión de fondo resuelta en las mismas.
19. Establecer en la norma las directrices nacionales para la implantación y certificación, en un país determinado, de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, con determinación expresa de orientaciones prácticas que faciliten la imposición concreta de cada una de las exigencias establecidas en las Directrices de referencia (por ejemplo la emanada de la Organización Internacional del Trabajo) teniendo en cuenta el marco jurídico y la realidad del modelo productivo del país. La norma que establezca el procedimiento en esta materia, entre otras, debe regular las siguientes cuestiones: a) asegurar que el sistema de gestión esté orientado especialmente a objetivos progresivos vinculados a indicadores verificables, acompasando las normas legales con el rendimiento de las intervenciones

(resultados)<sup>442</sup>; b) los requisitos que debe reunir el empresario que voluntariamente decida solicitar la certificación de haber cumplido con las directrices nacionales (por ejemplo acreditar: la implantación del sistema de GSST con anterioridad a la solicitud; la realización con anterioridad a la solicitud, de una auditoría interna con participación de la representación sindical y revisión de la dirección de la Compañía, etc.); c) el contenido y período de vigencia de la carta de reconocimiento (certificación) emitida por la Autoridad Laboral, así como los requisitos para el mantenimiento de su vigencia en el período autorizado y d) los sistemas de auditorías de vigilancia sobre la vigencia del Sistema de GSST posteriores al reconocimiento, uno a cargo de la propia gerencia de la Compañía y otro ejecutado por la autoridad que emitió el certificado.

20. Establecer como elemento básico de cualquier sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo que la más alta jerarquía de la compañía, asuma el liderazgo en la implantación del sistema y en el seguimiento de su eficacia, así como también en la adopción de todas las medidas necesarias para conseguir la mejora continua del mismo, asegurando la participación y asunción de responsabilidades por parte de todos los miembros de la empresa.
21. Determinar un sistema integral de incentivos para las empresas que decidan, voluntariamente, implantar en sus establecimientos sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo y así lo certifiquen.

---

<sup>442</sup> Boix, Pere y Rodríguez de Prada, Antonio, Coordinadores, *Criterios de buena práctica profesional en actividades preventivas*, p. 6, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ([www.insht.es](http://www.insht.es)), España, 2011.



## **4. El rol de las entidades gestoras del sistema de seguridad y salud en el trabajo**

### *4.1. Introducción*

Teniendo en cuenta el objetivo de esta Tesis Doctoral, en este apartado abordaremos el rol de aquellas entidades especializadas, que realizan actividades de asesoramiento y apoyo técnico en materia de prevención de riesgos laborales, ya sea como único objeto social o compartiendo funciones como entidad a cargo de las prestaciones derivadas de las contingencias profesionales.

### *4. 2. Las entidades gestoras en Argentina*

#### *4. 2.1. Características y funciones en materia de prevención de riesgos laborales*

A diferencia de lo que sucedía con las funciones de las Compañías de Seguro, durante la vigencia de la Ley 24.028, que sólo actuaban para reparar los infortunios, la Ley de Riesgos del Trabajo le asigna a las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo (ART) un rol importante, en relación con las acciones que, en materia de prevención, se deben adoptar para disminuir la siniestralidad laboral.

En coincidencia con tales motivaciones, se dispuso que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo debían estar obligadas a desarrollar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo (art. 4º. 1). Como consecuencia de esta disposición, las actuaciones que desarrollen las ART deben tener como finalidad dicho objetivo.

Como se ha sostenido<sup>443</sup> "El primer interrogante que surge de la lectura de esta norma es ¿cuáles son las "medidas legalmente previstas" que ella menciona?. Y la respuesta es: todas las necesarias para evitar que el siniestro ocurra, ya que, por ejemplo, el art. 8 de la Ley 19.587 dice que todo empleador "debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores". Y ¿cuáles son las "medidas adecuadas"?, todas las que la ciencia, la técnica y el arte ponen a disposición de los empleadores y de las ART para evitar un infortunio laboral.

También hemos sostenido en otros trabajos, que no debemos olvidar que el artículo 4, ap. 1 de la LRT establece que la prevención debe ser eficaz. Ello significa, ni más ni menos, que debe haber un resultado de no daño. Estamos en presencia de lo que la doctrina denomina una "obligación de resultado". Ocurrido el siniestro, se presume que hubo un incumplimiento de la obligación y el empleador y la aseguradora deberán responder civilmente por el daño sufrido por el trabajador, salvo que demuestren causas de exoneración.

Según nos enseña el ingeniero Jorge Geretto, un especialista en la materia, una prevención "eficaz" de los riesgos del trabajo implica para las ART las siguientes obligaciones:

- a) Evaluar y detectar los riesgos del ambiente laboral y de cada puesto de trabajo.
- b) Determinar las medidas técnicas para neutralizar los riesgos detectados.
- c) Verificar que el empleador cumpla con esas medidas de prevención.
- d) Denunciar al empleador que no adopta las medidas de control de los riesgos del trabajo.

---

<sup>443</sup> Ramírez, Luis Enrique, *Riesgos del Trabajo. Manual práctico*, p. 256, Euros Editores S.R.L., Buenos Aires, 2010.

e) Documentar todos estos pasos".

La LRT y sus normas de desarrollo, establecen expresamente las prestaciones a cargo de las ART y, entre ellas, las vinculadas con la prevención de los riesgos laborales. En el gráfico que se acompaña a continuación describimos las principales obligaciones en esta materia, con respecto a los dos sectores más importantes en los que podríamos agrupar a las empresas, ya que también se establecen obligaciones específicas para los establecimientos dedicados al sector del Agro y la Construcción, de los que en esta Tesis Doctoral no nos ocuparemos.

**ACTIVIDADES PREVENTIVAS DE LAS ASEGURADORAS DE RIESGOS DEL TRABAJO**  
(arts. 4 y 31 LRT, arts. 18 y 19 Dto. 170/96)

Todas las empresas  
afiliadas

- Promover la prevención.
- Prestar asesoramiento y ofrecer asistencia técnica en las siguientes materias: a) determinación de la existencia de riesgos y sus efectos en la salud de los trabajadores; b) normativa de higiene y seguridad; c) selección de elementos de protección personal; d) información de seguridad en el empleo de productos químicos y biológicos.
- Realizar las siguientes actividades permanentes de prevención de riesgos: a) brindar capacitación a los trabajadores en técnicas de prevención de riesgos; b) promover la integración de comisiones paritarias de riesgos del trabajo y colaborar en su capacitación; c) informar al trabajador y empleador sobre sus derechos y deberes; d) instruir a los trabajadores designados por el empleador, en los sistemas de evaluación.
- Para cumplir con sus obligaciones en materia de prevención, deben: a) entregar al empleador afiliado afiche con derechos y obligaciones; b) investigar los accidentes graves; c) poner a disposición del afiliado línea telefónica gratuita para el asesoramiento; d) poner a disposición del empleador afiliado, material para asistirlo en su tarea de capacitar a los trabajadores; e) mantener un registro de visitas a las empresas afiliadas.
- Informar a la SRT los planes exigidos a las empresas.
- Mantener un registro de siniestralidad por empresa.
- Denunciar ante la SRT los incumplimientos, de sus afiliados, de las normas de higiene y seguridad en el trabajo.

Empresas afiliadas  
críticas/testigos/PyMES

- Además de realizar las actuaciones indicadas para todas las empresas, en particular en estos casos deberán:
  - I. Para las empresas testigos:
    - Completar el formulario de "Estado de cumplimiento de la normativa" de la empresa afiliada testigo y elaborar un Programa de Reducción de Siniestralidad que se suscribe con la empresa, donde se determinan las medidas correctivas que deben ejecutarse, sus tiempos de ejecución y se determina el plan de visitas.
    - Evaluar periódicamente los riesgos y su evolución.
    - Visitar periódicamente las empresas para controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad y los planes de acción exigidos y, en su caso, denunciar estos incumplimientos.
    - Efectuar una propuesta de capacitación para el empleador y los trabajadores, en materia de prevención de riesgos del trabajo.
  - II. Para las PYMES:
    - Completar el Formulario sobre el estado de cumplimiento de la normativa y elaborar el Programa de Acciones Específicas (donde se identifican riesgos y se recomiendan medidas).
    - Indicar las medidas para el control de riesgos.
    - Realizar visitas periódicas (1 cada 3 meses)
    - Consensuar con la empresa la formación.
    - Suministrar información sobre prevención.
    - Arbitrar con los empleadores la participación de los trabajadores, capacitándolos y asegurando su participación en las visitas que efectúen.

En relación con las obligaciones impuestas a las ART para todo tipo de empresa (grupo básico), según se detalla en el gráfico anterior, resulta importante hacer las siguientes reflexiones:

1. La normativa establece una obligación genérica, que no se agota con la labor de asesorar (es decir dar un consejo o dictamen) sino que también la ART debe asistir técnicamente a la empresa afiliada (es decir debe prestar socorro, favor o ayuda<sup>444</sup>). En consecuencia, la obligación de asesoramiento que tiene a su cargo la ART es de fundamental importancia, para acompañar el objetivo de la LRT, ya que se traduce principalmente en una función informativa para prevenir los infortunios laborales. Desde ya que esta tarea, debe ser ejecutada expresamente en forma integral y no admite limitación alguna.

A continuación describiremos las principales obligaciones de asesoramiento y asistencia a cargo de la ART:

1. 1. *Evaluación de riesgos*: como ya hemos afirmado (Capítulo III, punto 3), el empleador tiene la obligación de realizar esta actividad preventiva, para lo cual puede acudir a su ART.

En esta materia la ART debe brindar asesoramiento y ofrecer asistencia técnica para la “determinación de la existencia de riesgos” y sus potenciales efectos sobre la salud (art. 18, inc. a), Dto. 170/96). Por ello, la aseguradora debe prestar toda su colaboración para la realización efectiva de la “evaluación de riesgos”. En consecuencia, el empresario debe convenir con la ART las prestaciones que le brindará en esta instancia.

1. 2. *Equipos de protección individual*: otra labor de asesoramiento a cargo de la ART, está vinculada con los elementos de protección personal, ya que debe asesorar a su cliente para que suministre los adecuados al tipo de

---

<sup>444</sup> Conforme así lo determina la Gran Enciclopedia Universal, Volumen 2, editada por Espasa Calpe S.A., España, 2004.

actividad y a la naturaleza del riesgo (art. 31. 2. d, Ley 24.557 y art. 8, inc. c) Ley 19.587).

En consecuencia, dentro de las obligaciones de información a cargo de la ART, se encuentra la de brindar asesoramiento y ofrecer asistencia técnica a los empleadores afiliados en materia de selección de elementos de protección personal (art. 18, inc. c), Dto. 170/96) y también la de brindar capacitación a los trabajadores en técnicas de prevención, entre ellas; en utilización de elementos de protección personal (art. 19, inc. c), Dto. 170/96).

1. 3. *Exámenes de salud*: como hemos visto en el Capítulo III, punto 3.5.1., una de las actividades que integran la vigilancia de la salud de los trabajadores es la realización de los exámenes de salud, y dependiendo de su tipo, se establecen las obligaciones de realización y la asunción de sus costes.

Por ello y como principio general<sup>445</sup>, podemos afirmar que la ART es responsable directa (y por ello a su cargo están los costes) de efectuar los siguientes exámenes médicos: a) *Obligatorios*. Examen periódico; b) *Optativos*. Examen previo a la transferencia de actividad (en el caso que el cambio de tareas conlleve el cese de la eventual exposición a los agentes de riesgo según Decreto nº 658/96), examen posterior a ausencias prolongadas y examen previo a la terminación de la relación laboral o de egreso.

La ART no puede realizar exámenes psicofísicos a los trabajadores, con carácter previo a la celebración de un contrato de afiliación (art. 31, inc. g), Ley 24.557 y menos aún poner como condición previa al otorgamiento de la cobertura, la realización de examen alguno.

1. 4. *Información y formación*: ya hemos destacado las características de estas actividades en el Capítulo III, punto 3.5.1., y a la ART le corresponde:

---

<sup>445</sup> Afirmamos que este es el principio general, ya que la ART puede convenir con el empleador la realización de los exámenes.

- Informar a las empresas afiliadas en aspectos relacionados con la prevención de riesgos laborales (art. 31.1.e), Ley 24.557).
- Realizar actividades permanentes de prevención de riesgos, a tal fin deben brindar capacitación a los trabajadores en técnicas de prevención de riesgos (art. 19, inc. c), Dto. 170/96). Esta capacitación debe ser brindada en el domicilio del empleador o del establecimiento, salvo acuerdo en contrario (art. 21, Dto. 170/96). Más adelante analizaremos con mayor detalle esta tarea a cargo de la ART, ya que da lugar a diferentes interpretaciones.

2. La ART debe reunir y contar con la siguiente documentación, que refleje las acciones que ha ejecutado, en materia de planificación y ejecución de la acción preventiva en la empresa:

- Constancia de haber entregado al empleador el material para difundir y capacitar a sus trabajadores, en técnicas de prevención de riesgos.
- Constancia de haber entregado al empleador, el Afiche aprobado por Resolución SRT 70/97 (con las modificaciones introducidas por la Res. SRT 153/00).
- Programas de prevención exigidos al empleador.
- Registro de siniestralidad por establecimiento.
- Constancias de haber otorgado en tiempo y forma las distintas prestaciones.

3. Por otra parte, las actuaciones detalladas en el gráfico anterior no son taxativas, ya que la SRT puede establecer otras obligaciones o incluso puede determinar la frecuencia y condiciones para la realización de las actividades de prevención y control, teniendo en cuenta las necesidades de cada una de las ramas de actividad (art. 19 del Dto. 170/96).

4. Entre las actividades permanentes de prevención que tienen que desarrollar las ART se encuentra, según la normativa vigente (arts. 19, inc. c) y 21 del Dto. 170/96), la de "brindar capacitación a los trabajadores en técnicas

de prevención en el domicilio del empleador o del establecimiento en su caso, salvo acuerdo contrario". Esta disposición, que tuvo por objetivo precisar los deberes de las ART (según lo señalado en los considerandos del referido Decreto), ha generado un importante debate en la doctrina, ya que hasta la sanción de la LRT y sus normas desarrollo no había duda de que esta era un obligación exclusiva del empleador. En cambio, el nuevo sistema incorpora a través de un Decreto del Poder Ejecutivo, un nuevo actor en esta asignatura, imponiendo también esta obligación a la ART.

Algunos autores<sup>446</sup> sostienen que esta última disposición se encuentra en clara oposición a la Ley 19.587, que pone la capacitación de los trabajadores en cabeza de empleador y de la propia LRT que al referirse a los derechos de los trabajadores dice expresamente "recibir capacitación de su empleador" (art. 31, inc. 3º).

Consideramos, que no hay ninguna norma que impida incorporar un responsable más de esta actividad preventiva y el hecho de que el trabajador tenga el derecho de recibir capacitación de su empleador, no impide que se imponga una obligación accesoria en cabeza de la ART, con el mismo criterio que se impuso su obligación de denunciar los incumplimientos preventivos de sus clientes.

De igual manera, la Aseguradora de Riesgos del Trabajo en el momento de proponer planes y programas en materia de prevención a sus empresas clientes, bien puede o mejor dicho "debe", si lo considera necesario, determinar la necesidad de realizar actividades formativas, poniendo a disposición de la empresa todos los medios pertinentes para ayudar a su cliente a cumplir con dicha obligación (como por ejemplo: cursos on line, material documental, bibliográfico, etc.).

---

<sup>446</sup> Rodríguez, Carlos Marín, "La prevención de los infortunios del trabajo", Capítulo 7 del Libro *Riesgos del Trabajo*, p. 329, Directores Jorge Rodríguez Mancini y Ricardo A. Foglia, , La Ley, Buenos Aires, 2008.



Otra interpretación factible de efectuar en este punto, es que por un lado la LRT pone en cabeza del empleador este deber de formación en relación con los "puestos de trabajo"<sup>447</sup>, en cambio a la ART se le impone la obligación de brindar capacitación en "técnicas de prevención de riesgos", en general.

La regulación de la actividad formativa antes descrita, aparece en principio como contradictoria, pero si tenemos en cuenta los objetivos de la LRT, podemos concluir que dichas obligaciones deben ser interpretadas como complementarias e integradoras, ya que ambos agentes deben sumar su esfuerzo para lograr la finalidad de la ley, esto es, disminuir la siniestralidad a través de la prevención.

En consecuencia, a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo le corresponderá efectuar tareas de capacitación en relación con técnicas generales de prevención, la que se verá complementada por las acciones de información y de capacitación que deberá efectuar el empleador en relación directa y específica con el puesto de trabajo de su empleado.

Por esta razón, resulta aconsejable que, en el momento de negociar el contrato de afiliación con la ART, el empresario se asegure de consignar expresamente las actividades formativas que la Aseguradora de Riesgos del Trabajo brindará a cambio de la alícuota y/o, en su caso, la asistencia o ayuda que prestará la ART en esta materia. En todo caso, reiteramos una vez más, siempre será imprescindible que se consigne con toda claridad las actividades a desarrollar por la ART, que se encuentran incluidas en el precio del contrato.

5. Por otro lado el artículo 31. 1. de la LRT dispone que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo denunciarán ante la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, los incumplimientos de sus afiliados de las normas de higiene y seguridad en el trabajo. Esta función de las Aseguradoras de Riesgos

---

<sup>447</sup> Conforme la normativa vigente, al empleador le corresponde brindar a los trabajadores información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, respecto de los riesgos inherentes a sus puestos de trabajo (art. 31.3, inc. a) de la Ley 24.557 y art. 28, inc. e) del Dto. 170/96).

del Trabajo (ART), es propia del modelo argentino, ya que por un lado las obliga a controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo<sup>448</sup> y por el otro también les incumbe la obligación de “denunciar los incumplimientos de sus propios clientes”, ya que de no hacerlo, independiente de las sanciones administrativas que les pueda corresponder, también pueden tener responsabilidades en materia de reparación integral de los daños y perjuicios ocasionados a los trabajadores. Esta disposición ha reunido innumerables críticas, ya que se impone la obligación de denunciar a los propios clientes (es decir la ART no tiene la facultad, sino el deber de hacerlo), cosa que en la práctica resulta bastante complicado.

Por otra parte, consideramos conveniente destacar que con esta disposición no se “privatizó el ejercicio del poder de policía laboral”, que sabemos es una función indelegable del Estado, sino que el sistema incorpora un responsable más en esta gestión, es decir, la ART colabora en la loable misión de lograr el pleno cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, ya que cuando toma conocimiento de incumplimientos que ponen en peligro la integridad del trabajador, lo deben comunicar a la Administración para que ésta, a través de su poder coercitivo procure revertir la situación.

Por último, consideramos que en esta materia bastaría imponer la obligación de que la ART deje por escrito en sus partes de visita, los incumplimientos detectados y las medidas aconsejadas, de forma tal que la inspección de trabajo al verificar los incumplimientos registrados por la ART y no corregidos por la empresa, proponga sanciones agravadas por no acatar los

---

<sup>448</sup> En este sentido el Poder Ejecutivo al elevar el Proyecto de LRT, al Parlamento, destacó que “con relación a los controles, adquiere eficacia fortalecer la fiscalización. Para ello la LRT cuenta no sólo con la infraestructura de la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, sino con la activa participación de las ART. La incorporación de éstas en el rol fiscalizador representa un paso novedoso que potencia los controles sobre las empresas” (Mensaje del 4 de noviembre de 1994, punto VIII).

En el debate parlamentario al tratar el proyecto de LRT, el Senador Aguirre Lanari sostuvo “prevenir los riesgos del trabajo mediante diversas formas y tipos de control que configuran un sistema a la vez público y privado. Público, porque por el artículo 35 se crea la Superintendencia de Riesgos del Trabajo. Pero a esto se agrega un control que sin duda será mucho más cercano a través de las Aseguradoras de Riesgo de Trabajo. Entre los deberes, derechos y prohibiciones que el proyecto establece respecto de las ART se encuentra denunciar ante la SRT el incumplimiento por parte de sus afiliados de las normas de higiene y seguridad” (Antecedentes Parlamentarios – 1996 A – La Ley, p. 568).

requerimientos de la ART. Otra medida sería que la obligación de denunciar los incumplimientos, se instrumente ante la representación sindical de los trabajadores (cumpliendo la ART con sus obligaciones de asesoramiento y asistencia técnica a este colectivo).

En relación con el gráfico, en donde se reseñan las principales obligaciones de las ART en relación con empresas testigos<sup>449</sup> y pequeñas y medianas empresas (PYMES)<sup>450</sup>, es importante destacar que la normativa establece actividades para cada uno de estos grupos.

En este gráfico, se puede observar que la normativa argentina ha orientado el diseño de algunos programas específicos para la reducción de siniestralidad actuando sobre sus causas. En este sentido, no hay duda que de la información estadística se pueden extraer datos que permiten adoptar medidas específicas, a ejecutar de manera diferenciada e individual sobre sectores de riesgo y empleadores que presentan una destacada siniestralidad en el contexto de su actividad específica y tamaño. Tal es el caso de las PYMES<sup>451</sup>, cuyas peculiaridades requieren la formulación de estrategias de

---

<sup>449</sup> Son todas aquellas empresas que cuenten con un promedio de trabajadores igual o mayor a 50, que han registrado un índice de incidencia de siniestralidad superior en un 10%, al índice de incidencia de siniestralidad del estrato al que pertenecen, según su sector de actividad y cantidad de trabajadores.

<sup>450</sup> Aquellas empresas que tengan una dotación de personal comprendida entre 11 y 49 trabajadores, que haya registrado un índice de incidencia de siniestralidad superior en un 30% al índice de incidencia de siniestralidad del sector al que pertenece según su sector de actividad. El objetivo trazado por Res. SRT 1/2005 es reducir, al menos, un 10% los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales en este tipo de empresas, en un plazo de 24 meses.

<sup>451</sup> Conforme las estadísticas disponibles (al momento de dictarse la Res. SRT 1/2005), que reflejan sólo el sector cubierto por la Ley de Riesgos del Trabajo, las empresas de entre 11 y 49 trabajadores agrupan el 33,9% del total de empresas con siniestros (24.678 empresas), el 14,1% de los trabajadores que desarrollan tareas en empresas con alta siniestralidad (533.533 trabajadores) y el 23,2% de siniestros con baja por accidente o enfermedad profesional (66.651 accidentes y enfermedades profesionales). Junto con aquellas de 50 o más trabajadores se agrupan casi el 50% del total de empresas con algún siniestro denunciado durante el año 2003.

De este universo de empresas, 7.924 tienen desvíos mayores a un 30% del Índice de Incidencia correspondiente a su sector de actividad y a su tamaño según la cantidad de trabajadores asegurados, lo que representa un 10,9% del total de empresas con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y un 32% del total de empresas que poseen entre 11 y 49 trabajadores con accidentes de trabajo y enfermedades profesionales denunciados.

prevención específicas y las empresas que tienen índices de siniestralidad que superan la media de su sector.

Por otra parte, se le impone a la ART la obligación de realizar, a su coste, el examen médico periódico (que es obligatorio) en un todo de acuerdo a la frecuencia establecida en la Resolución SRT n° 43/97. Por otro lado, entendemos que la Aseguradora de Riesgos del Trabajo tendrá que efectuar los siguientes exámenes médicos: previo a la transferencia de actividad (en el caso que el cambio de tareas conlleve el cese de la eventual exposición a los agentes de riesgo según lo dispuesto por el Decreto n° 658/96), posterior a ausencias prolongadas y previo a la terminación de la relación laboral o de egreso, cuando el empleador opte por realizarlos.

Además de los derechos y obligaciones antes reseñados, por medio de disposiciones reglamentarias específicas, en algunos casos se establecen deberes particulares a cargo de las ART teniendo en cuenta el sector de actividad al que pertenezca su empresa afiliada (ejemplo: el caso de la industria de la construcción, agro, etc.).

En algunos supuestos, se plantea la duda en cuanto a las actividades a que están a cargo de la ART. Sin embargo, consideramos que para decidir al respecto debemos tener en cuenta que el objetivo principal de la LRT es “reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo” (art. 1.2, a). En consecuencia de ello, entendemos que en caso de duda con respecto al rol y/o a las obligaciones a cargo de la ART, debemos estar a que todas sus acciones deben ir orientadas a lograr la disminución de la siniestralidad, siendo en algunos casos obligada principal y en otros, colaboradora de las obligaciones del empleador e incluso del propio Estado.

---

Estas 7.924 empresas, en las cuales prestan tareas 174.658 trabajadores, registraron un total de 44.524 accidentes y enfermedades profesionales, es decir, cerca de 67% del total del universo de empresas con una dotación comprendida entre 11 y 49 trabajadores (Anexo I, 2., Res. SRT 1/2005).

De todo lo afirmado, surge con claridad que la finalidad impuesta por el legislador a las ART, no es sólo de tipo reparador sino también de participar activamente en la promoción de la prevención, a través de medidas concretas (como las que detallamos más arriba).

Entendemos que en materia de salud en el trabajo (donde el objeto protegido es ni más ni menos que la vida del trabajador), no pueden existir obligaciones contradictorias o que se superpongan. Por ejemplo, entre las que se le imponen al empleador y las que se le adjudican a la ART, (como sería el caso de las acciones en materia de capacitación de los trabajadores), ya que siempre serán obligaciones que se integran, que se suman, que se complementan, en pos del gran objetivo, esto es, preservar la integridad sicofísica de los trabajadores.

“No debe perderse de vista, como principio orientador regulador de todo el sistema que las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo - así como el empleador autoasegurado -, son las responsables exclusivas de otorgar las prestaciones dinerarias y en especie en caso de accidente o enfermedad profesional y, por esta misma razón, quedan comprometidas a tomar las medidas necesarias para prevenir los riesgos, sin perjuicio de la obligación que pesa sobre el empleador”<sup>452</sup>.

Por último y como venimos diciendo, un momento clave para determinar los servicios a cargo de la ART, es cuando se firma el contrato de afiliación, ya que en primer lugar resulta conveniente que el empresario efectúe un estudio epidemiológico de la siniestralidad efectiva de su establecimiento, así como también un estudio actuarial para acordar con la ART el valor de la alícuota teniendo en cuenta la siniestralidad efectiva de la empresa. En segundo lugar, es necesario que el empleador realice un análisis técnico especializado para identificar sus necesidades de asesoramiento y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, de forma que pueda acordar con la ART los

---

<sup>452</sup> Pérez, Marcelo Claudio, *La Responsabilidad Extracontractual de las ART*, p. 81, La Ley, Buenos Aires, 2000.

servicios concretos que ésta le brindará, en materia de prevención de riesgos y otras prestaciones, con referencia expresa a los que están comprendidos dentro del precio del contrato, incluidos aquellos que surjan del acuerdo entre las partes.

#### *4.2.2. Responsabilidades por sus incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales*

A continuación, analizaremos las consecuencias que se derivan de los incumplimientos de las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo a sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales.

“Quien deba juzgar, en un caso concreto, si una ART puede ser civilmente responsabilizada por un siniestro laboral, debería preguntarse si éste habría ocurrido igual, aunque la ART hubiera cumplido con todas las obligaciones que se han detallado precedentemente. Para ello, deberá aplicar el "principio de la evidencia", que dice que todo conflicto jurídico debe resolverse utilizando la lógica, la experiencia y el sentido común, como pautas de interpretación. Pero, además, deberá tener muy en cuenta que ella se hará en el marco del art. 14 bis de la Constitución Nacional y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, ya que uno de los sujetos involucrados tiene, al decir de la Corte Suprema, preferente tutela. La mayoría de los infortunios laborales son evitables. El primer responsable es, sin lugar a dudas, el titular de los medios de producción, pero las ART, en el marco de la Ley 24.557, tienen un rol preventivo, informativo, de capacitación, de supervisión y de denuncia, que también las involucra intensamente. Más aún, cuando ellas lucran con el sistema. En el segmento de la prevención de los riesgos del trabajo, están en juego la salud y la vida de los trabajadores. Las ART han aceptado asumir el rol de principales operadores del sistema creado por la Ley 24.557, uno de cuyos objetivos es, precisamente, la prevención de esos riesgos. Voluntariamente han aceptado un deber de seguridad, que les impone un comportamiento activo tendiente a prevenir o evitar los siniestros

laborales. Es decir, que deben poner toda su diligencia, pericia y dedicación (art. 512 CC) para que no ocurran. Por tal motivo, el análisis de su responsabilidad debe ser muy estricto, especialmente porque en el sistema de la LRT el trabajador queda librado a la actuación de una aseguradora que no elige<sup>453</sup>.

En este sentido, indicábamos anteriormente que la ART debe ejecutar una serie de acciones para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo, es decir la normativa le impone una obligación de obrar, por lo que sus incumplimientos se pueden encuadrar en la conducta tipificada por el art. 1074 del Código Civil que establece que “Toda persona que por cualquier omisión hubiese ocasionado un perjuicio a otro, será responsable solamente cuando una disposición de la ley le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido”.

En consecuencia, si compartimos la corriente doctrinaria que efectúa una interpretación amplia del artículo citado en el párrafo anterior, podemos afirmar que “toda persona que por omisión cause un perjuicio a otra, será responsable en la medida que tenga una obligación de obrar y cumplir el hecho omitido, impuesto por el conjunto del ordenamiento jurídico”, es decir quien por su culpa ha creado la ocasión de la cual provino el daño<sup>454</sup>.

“Ahora bien, para que proceda la responsabilidad civil se necesita la concurrencia de los siguientes extremos:

1. La infracción de un deber jurídico preexistente, sea de origen legal o voluntario.
2. Un daño injusto o perjuicio general.

---

<sup>453</sup> Ramírez, Luis Enrique, *Riesgos del Trabajo. Manual práctico*, p. 258, Euros Editores S.R.L., Buenos Aires, 2010.

<sup>454</sup> En cambio la tesis restrictiva, entiende que la responsabilidad de la persona surge sólo si existe una norma expresa que imponga la obligación de realizar una acción.

3. Una relación de causalidad entre el acto (acción y omisión) que importa la violación de un deber y el daño causado.
4. El dolo o culpa del agente, salvo en aquellos supuestos en que el factor de imputación prescinda de la consideración del elemento subjetivo<sup>455</sup>.

Como hemos afirmado, a la ART se le imponen las siguientes obligaciones principales: a) informar y asesorar en materia de prevención de riesgos laborales (acción que favorece la toma de conocimiento expreso de los riesgos en que se desarrolla la tarea y sus posibles consecuencias) y b) denunciar a las empresas afiliadas que no cumplan con las normas de higiene y seguridad (acción que ayuda para que, coactivamente, se impida que las tareas se ejecuten en condiciones peligrosas y con ello se eviten los siniestros).

Por ello, la ART al visitar una empresa asegurada no sólo debe informar y asesorar, sino que en el supuesto de verificar incumplimientos a la normativa debe denunciarlos (no sólo porque es su obligación legal, sino porque al hacerlo permite que la autoridad laboral imponga coactivamente la adopción de la medida de higiene y seguridad o, en su caso, resuelva la paralización de las tareas con lo que se puede evitar daños a los trabajadores). Está claro que el cumplimiento de los objetivos antes señalados, está condicionado a que la inspección de trabajo tenga capacidad y recursos para actuar con prontitud.

La casuística de las causales de ocurrencias de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, permiten concluir que de haberse actuado como se señala en el párrafo anterior, se hubieran evitado dichas contingencias, puesto que la mayoría de ellas se produce por incumplimientos de las normas de higiene y seguridad.

Más allá de todo lo antes expuesto, resulta de fundamental importancia, para tipificar correctamente la responsabilidad de la ART y establecer la

---

<sup>455</sup> Pérez, Marcelo Claudio, *La Responsabilidad Extracontractual de las ART*, p. 102, La Ley, Buenos Aires, 2000.



relación de causalidad entre su accionar y el resultado dañoso, analizar las consecuencias de su conducta omisiva al no cumplir la obligación antes reseñada.

Por ello, según el curso ordinario de las cosas, la falta de asesoramiento y asistencia técnica, sobre medidas preventivas a adoptar, seguimiento y control de implantación de las mismas y eventualmente, la denuncia ante la autoridad de aplicación de los incumplimientos, hace probable el acaecimiento de un resultado dañoso en la integridad psicofísica del trabajador.

La omisión de esas obligaciones legales, sin lugar a dudas genera responsabilidades para la ART deudora, más aún cuando por sus conocimientos y especialidad debe ser más consciente de las consecuencias que se derivan de prestar una tarea sin cumplir con las normas de higiene y seguridad. Por ello, debe actuar con prudencia, cuidado y pleno conocimiento de la situación, ya que la previsibilidad de la ART es “mayor” en materia de riesgos del trabajo, que la “ordinaria” que puede tener cualquier otra persona o institución.

En consecuencia, conforme lo dispuesto por la Ley 24.557 y sus normas reglamentarias, la Aseguradora de Riesgos del Trabajo es la responsable de demostrar que ejecutó, en tiempo y en forma, cada una de sus obligaciones, para eludir su responsabilidad por los daños que cause su omisión.

En conclusión, creemos que, teniendo en cuenta las características del caso concreto, se puede determinar con claridad la relación de causalidad entre los incumplimientos de la ART y el resultado dañoso<sup>456</sup>. De igual manera, en algunos supuestos, nos podemos encontrar con lo que se ha dado en llamar

---

<sup>456</sup> Indudablemente, en cada caso concreto, habrá que analizar el grado de cumplimiento de las distintas obligaciones que la ley le impone a la ART. Decimos esto porque no será igual la situación de una ART que informó a su afiliada sobre los riesgos existentes en su establecimiento y la asesoró para revertir la situación, de aquella que no hizo nada de esto. De todas formas, ocurrido el accidente sin haber denunciado la ART los incumplimientos verificados, existirá siempre responsabilidad por parte de esta, pero entendemos que el juez la valorará de diferente manera en un caso que en el otro.

“una causalidad común o conjunta”<sup>457</sup>, ya que con la acción u omisión de más de una persona se provoca el daño.

Por otra parte y más allá de la responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados, también la ART puede ser sancionada por la Administración Laboral por los siguientes incumplimientos a sus obligaciones en materia de prevención:

- *No denunciar los incumplimientos de sus afiliados de las normas de higiene y seguridad en el trabajo:* "al respecto la omisión de tal deber resulta comprendida, sin otra aclaración en el inciso 1 del art. 32 (LRT) donde se indican las sanciones de incumplimientos que, en general y por lo tanto, están expuestas a la aplicación de multas" <sup>458</sup> . "Pero limitándonos al aspecto sancionatorio administrativo a que se refiere la norma que comentamos, corresponde a la SRT (art. 36 inc. c) la aplicación de las medidas que se han mencionado por la omisión de la denuncia cuestión distinta, obviamente, de las sanciones que puedan corresponder a la misma ART y al empleador por la omisión de la prevención"<sup>459</sup> .
- *No promover la prevención informando a la SRT acerca de los planes y programas exigidos a las empresas:* "en función de este deber resulta aplicable el mismo mecanismo sancionatorio explicado en el apartado anterior por lo que están expuestas las ART a las medidas que pueda adoptar la SRT como consecuencia de la omisión en tal información"<sup>460</sup> .

---

<sup>457</sup> Alterini, Atilio, *Responsabilidad Civil*, p. 164, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

<sup>458</sup> Rodríguez Mancini, Jorge, "Acciones reguladas por la LRT", libro *Riesgos del Trabajo*, p. 622, La Ley, Buenos Aires, 2008.

<sup>459</sup> Rodríguez Mancini, Jorge, "Acciones reguladas por la LRT", libro *Riesgos del Trabajo*, p. 623, La Ley, Buenos Aires, 2008.

<sup>460</sup> Rodríguez Mancini, Jorge, "Acciones reguladas por la LRT", libro *Riesgos del Trabajo*, p. 623, La Ley, Buenos Aires, 2008.

- *No mantener un registro de siniestralidad por establecimiento*: en primer lugar debe hacerse referencia al Decreto 351/79 reglamentario de la Ley de Higiene y Seguridad 19.587 y a la Resolución 700/2000 de la SRT, por la cual se reglamenta la forma en que las ART deben reunir la información sobre el tema, los procedimientos para la clasificación y evaluación de los siniestros ocurridos en las empresas que han sido calificadas como testigos<sup>461</sup>.

### 4.3. Las entidades gestoras en España

#### 4.3.1. Características y funciones en materia de prevención de riesgos laborales

Como hemos visto anteriormente, la modalidad de organización preventiva más frecuentemente adoptada por las empresas españolas es la contratación del servicio de prevención ajeno (73%), por esta razón analizaremos en particular las características principales de estas entidades.

Se estima que en el sector de los servicios de prevención ajeno, “están actuando 538 empresas y el volumen de mercado corregido<sup>462</sup> estimado del sector asciende a 957,93 millones de euros, donde las 50 empresas del sector con mayor facturación corregida (9,29% del total de empresas del sector), acumularían el 81,11% de la facturación sectorial total, por lo que las 488

---

<sup>461</sup> Rodríguez Mancini, Jorge, "Acciones reguladas por la LRT", p. 623, libro *Riesgos del Trabajo*, La Ley, Buenos Aires, 2008.

<sup>462</sup> Universo corregido: tomando como universo las 646 entidades en situación de alta, se ha intentado corregir en base a los siguientes hechos: si habían cumplido con la obligación de depositar las cuentas del ejercicio 2011 en el Registro Mercantil; si contestaban a una de tres llamadas realizadas en el período (27 de noviembre a 11 de diciembre de 2012) y si disponían de página web. Atendiendo a lo anterior se ha trabajado con un universo corregido formado por los conjuntos de empresas activas (395) y probablemente activas (143), que asciende a 538 empresas. “Borrador de informe preliminar sobre el sector de servicios de prevención”, p. 3, Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, Febrero 2013, [www.amat.es](http://www.amat.es).

empresas restantes acumularían el 18,89% de la facturación sectorial total y el número de empleados corregido, que desempeñan sus funciones en el sector ascendería a 17.488”<sup>463</sup>.

Según ya hemos afirmado, cuando la designación de trabajadores resulta insuficiente por el tamaño de la empresa y no existe obligación de constituir un servicio de prevención propio (art. 16 RSP); cuando la actividad preventiva se haya asumido parcialmente con medios propios (art. 11.2 RSP), o cuando así lo haya dispuesto la autoridad laboral (art. 14.4 RSP), el empresario puede recurrir a uno o varios servicios de prevención (incluso puede combinar la utilización de uno propio, con la contratación de ajenos<sup>464</sup>), previa consulta con los representantes de los trabajadores.

En particular, los servicios de prevención ajenos (SPA) son entidades especializadas, que conciertan con la empresa la realización de actividades de prevención y el asesoramiento y apoyo técnico en función de los riesgos de la misma (art. 10.2 RSP).

Para poder actuar como servicios de prevención ajenos, estas entidades deben contar con una acreditación otorgada por la Administración Laboral competente<sup>465</sup>, la que deben mantener en vigencia, comunicando todos los cambios que se produzcan en relación con las condiciones que se tuvieron en cuenta al momento de otorgarse la acreditación, ya que de lo contrario puede suspenderse o revocarse dicha acreditación.

A través de este acto administrativo la Autoridad Laboral pretende asegurar que estas entidades cuenten con los recursos humanos y materiales

---

<sup>463</sup> Asociación de Mutuas de Accidentes de Trabajo, “Borrador de informe preliminar sobre el sector de servicios de prevención”, p. 1, Febrero 2013, [www.amat.es](http://www.amat.es).

<sup>464</sup> Cuando la empresa tiene concertado con un servicio de prevención ajeno una especialidad preventiva y decide contratar otra con otro SPA, está obligada a comunicar a ambos, las actividades realizadas con otros recursos preventivos, para facilitar la coordinación y colaboración entre ellos (art. 1.7 RD 337/2010)

<sup>465</sup> Será competente, a estos fines, la Autoridad Laboral del lugar donde se domicilien las instalaciones principales de la entidad especializada y cuya resolución acreditativa tiene validez en todo el país.

necesarios y adecuados, para prestar servicios de calidad en materia de prevención de riesgos laborales.

En consecuencia, entre los requisitos exigidos para obtener la acreditación podemos destacar los siguientes (art. 17 RSP):

- Disponer de organización, instalaciones, personal y equipo necesarios.
- En particular contar con instalaciones e instrumentación necesarias para realizar pruebas, reconocimientos, análisis, evaluaciones, así como acciones formativas y divulgativas.
- No obstante lo señalado en los dos puntos anteriores, la normativa posibilita la subcontratación de servicios de otros profesionales o entidades, cuando se requiera conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad (por ejemplo, la contratación de laboratorios de higiene o de análisis clínicos, etc.).
- Constituir una póliza de seguro que cubra su responsabilidad por una cuantía mínima de 1.750.000 € (art. 23.f) RSP, modif. por RD 337/2010 y art. 31, apartado 5 LPRL, con modificación introducidas por Ley 25/2009).
- No mantener con las empresas concertadas vinculaciones comerciales o financieras, distintas a las propias de la actividad.
- Ser objeto de acreditación, por la Administración Laboral, en las 4 especialidades preventivas (seguridad en el trabajo, higiene industrial, medicina del trabajo, ergonomía y psicología).
- Contar en plantilla con: a) un experto de nivel superior por cada una de las 4 especialidades, que actuarán de forma coordinada; b) personal necesario para desarrollar funciones básicas e intermedias. En relación con el personal mínimo exigido, la reglamentación (Orden TIN/2504/2010, de 20/09 y RD 843/2011, de 17/06) establece un número mínimo de técnicos según una serie de variables (por ejemplo: promedio de trabajadores

atendidos por el técnico) a la vez que determina ratios, en función de la peligrosidad media de las empresas atendidas por el SPA, que son corregidos en función del tamaño medio de los centros y su lejanía con las instalaciones del SPA y en relación con el personal sanitario la normativa determina un número mínimo en función de la población a vigilar, riesgos existentes y funciones a desarrollar<sup>466</sup>.

Indicar que, si bien no es objeto central de esta Tesis Doctoral, el hecho de analizar el procedimiento establecido para la acreditación de los servicios de prevención, consideramos de importancia efectuar las siguientes reflexiones, en esta materia:

- Para asegurar la finalidad perseguida con la acreditación y el mantenimiento de su vigencia, resulta fundamental que el control del cumplimiento de los requisitos de funcionamiento se efectúe con relación a todos y cada una de las entidades acreditadas y no sólo con las que tengan mayor cantidad de empresas concertadas.
- Para garantizar la seguridad jurídica de los administrados, debe asegurarse que las distintas Autoridades Laborales y Sanitarias de las Comunidades Autónomas apliquen criterios homogéneos al acreditar servicios, autorizar centros sanitarios, y/o exigir recursos mínimos, de forma que las exigencias sean similares en todo el territorio nacional.
- Al momento de exigirse un número mínimo de personal, es importante adecuar las cantidades requeridas a las posibilidades ciertas del mercado de trabajo de suministrar estos recursos. Incluso para adecuar la oferta a la demanda, en relación con los profesionales médicos hay que tener en cuenta la posibilidad de que los médicos especialistas en medicina del trabajo (que

---

<sup>466</sup> La formación de este personal es reglada y universitaria para los técnicos (apartado 2, art. 37 RSP, modificado por RD 337/2010) y además los sanitarios deben ser especialistas (RD 843/2011).

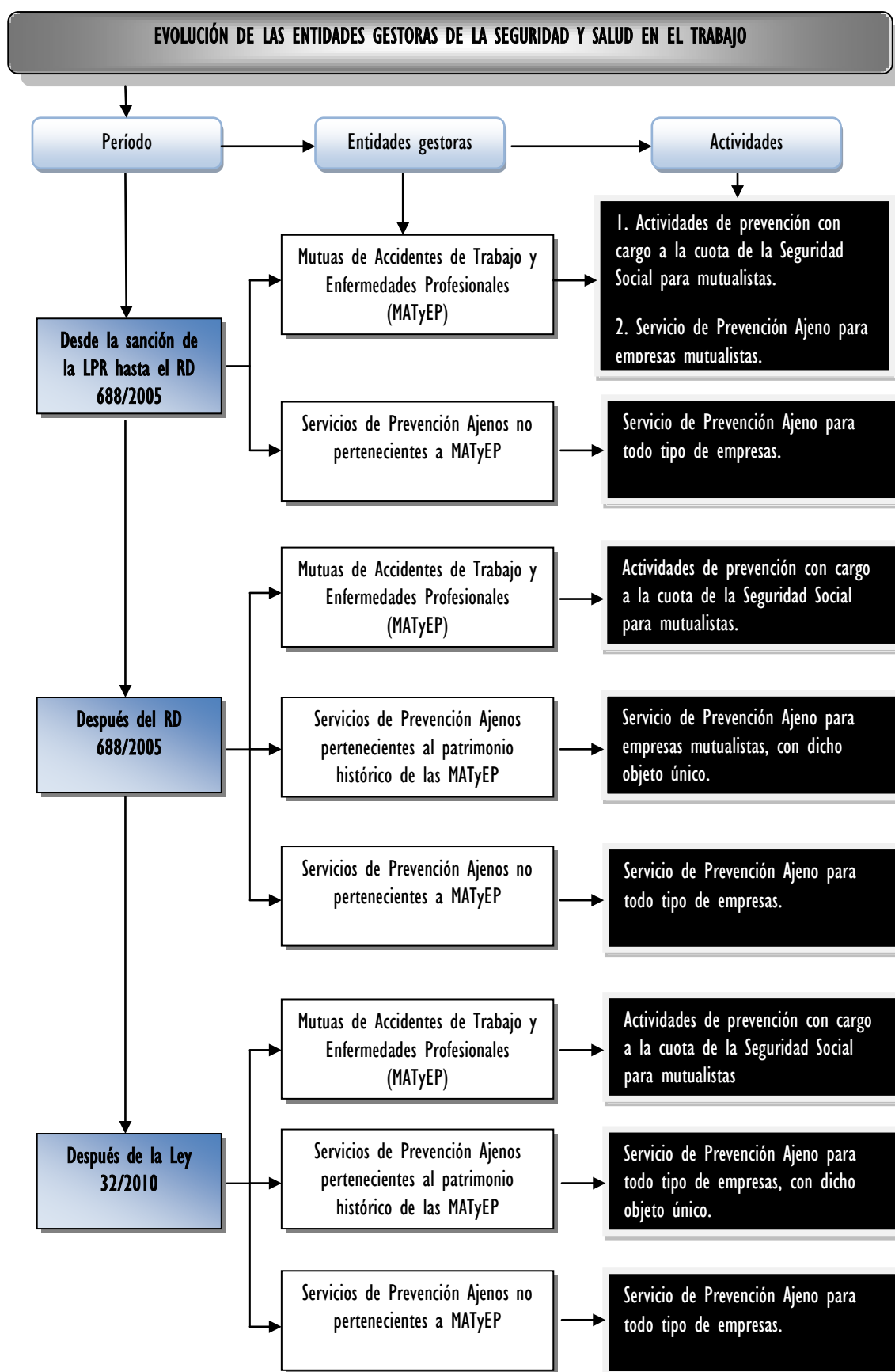
escasean en el mercado de trabajo español) sean quienes fijen los protocolos médicos a aplicar a cada trabajador según las exigencias y riesgos de su puesto de trabajo y que otros médicos se encarguen de realizar las pruebas señaladas en dicho protocolos,<sup>467</sup> contando siempre con la necesaria participación de médicos especialistas en otras disciplinas, cuando sea necesario.

A continuación, vamos a analizar brevemente la evolución que ha tenido en el modelo español el funcionamiento de los servicios de prevención ajenos como modalidad de organización de la prevención. Como veremos en el gráfico siguiente, en un primer momento se aprovechó la experiencia que tenían, en materia de prevención de riesgos laborales, las propias Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, a quienes se permitió transitoriamente el ejercicio de este tipo de actividad.

---

<sup>467</sup> Sin embargo en España con la sanción del Real Decreto 843/2011, de 17 de junio, por el que se establecen los criterios básicos sobre la organización de recursos para desarrollar la actividad sanitaria de los servicios de prevención se impide, a partir del 5 de enero de 2012, a los médicos “no especialistas” la prestación de servicios en el área de la vigilancia de la salud (art. 4). En dicho art. 4 se establece que el personal sanitario que ejercite su profesión en un servicio de prevención debe contar con la siguiente cualificación: los médicos deberán ser especialistas en medicina del trabajo o diplomados en medicina de empresa y los enfermeros deberán ser especialistas en enfermería del trabajo o diplomados en enfermería de empresa. Por otra parte, ahora esta norma “solo” permite también la participación en el servicio sanitario referido de médicos o enfermeros “especialistas en posesión del título oficial”, en función de la capacitación asociada a su especialidad o disciplina. Por tanto, el citado Real Decreto dispone la obligatoriedad de que el personal sanitario de los servicios de prevención cuente con la cualificación de “especialistas” (en posesión de título oficial) ya sea en medicina del trabajo u otras especialidades en algunos supuestos. En consecuencia con esta nueva regulación no se admite la participación de médicos que no tengan dicha cualificación profesional.

Hasta la vigencia del Real Decreto 843/2011, el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención disponía en el artículo 18, así como en el artículo 37.3. a) que los servicios de prevención que desarrollen funciones de vigilancia y control de la salud de los trabajadores deberán contar con un médico especialista en Medicina del Trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un enfermero de empresa, sin perjuicio de la “participación de otros profesionales sanitarios con competencia técnica, formación y capacidad acreditada”, es decir no se exigía la titulación oficial de “especialistas”. Conforme lo antes detallado, estaríamos en una situación de encuadramiento jurídico laboral típico de “ineptitud sobreviniente” según lo dispuesto por el art. 52 a) del Estatuto de los Trabajadores, por lo que los contratos con todos los médicos “no especialistas”, que se encuentran en plantilla de los servicios de prevención ajenos, tendrían que extinguirse por causa objetiva (este criterio ha sido respaldado en la Sentencia nº 430/2012 del 27 de septiembre del 2012 del Juzgado de lo Social nº 25 de Madrid). Por lo tanto esto es un retroceso, ya que además del efecto social de la extinción de contratos de trabajo de profesionales con acreditada capacidad y experiencia en las tareas encomendadas, en muchos casos se afectará la prestación de servicios, por la carencia de médicos especialistas en medicina del trabajo.





A modo de resumen de lo reflejado en el gráfico anterior, y en particular con respecto al rol de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, en la situación actual, podemos decir que la Ley General de la Seguridad Social contempla que la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, por parte de estas entidades, comprenderá la realización de actividades de prevención, recuperación y demás previstas en la presente ley, para seguidamente advertir que las actividades que las mutuas puedan desarrollar como servicio de prevención ajeno se regirán por lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre de Prevención de Riesgos Laborales y en sus normas reglamentarias de desarrollo (art. 68. b).

En concordancia con la disposición normativa antes reseñada, en el artículo 13.2. del Reglamento sobre Colaboración de las Mutuas<sup>468</sup>, se contempla que en materia preventiva con cargo a cuotas (de la seguridad social) y para sus empresas asociadas, las Mutuas podrán desarrollar algunas actividades<sup>469</sup> que no son las que le compete a un servicio de prevención ajeno, ya que de conformidad con lo dispuesto en el art. 32 de la LPRL, estas entidades podrán participar como servicio de prevención ajeno, con cargo a su patrimonio histórico, en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin<sup>470</sup>, pero en ningún caso podrán las mutuas desarrollar

---

<sup>468</sup> Real Decreto 1993/1995, de 7 de diciembre. Aprueba el Reglamento sobre colaboración de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales en la gestión de la seguridad social.

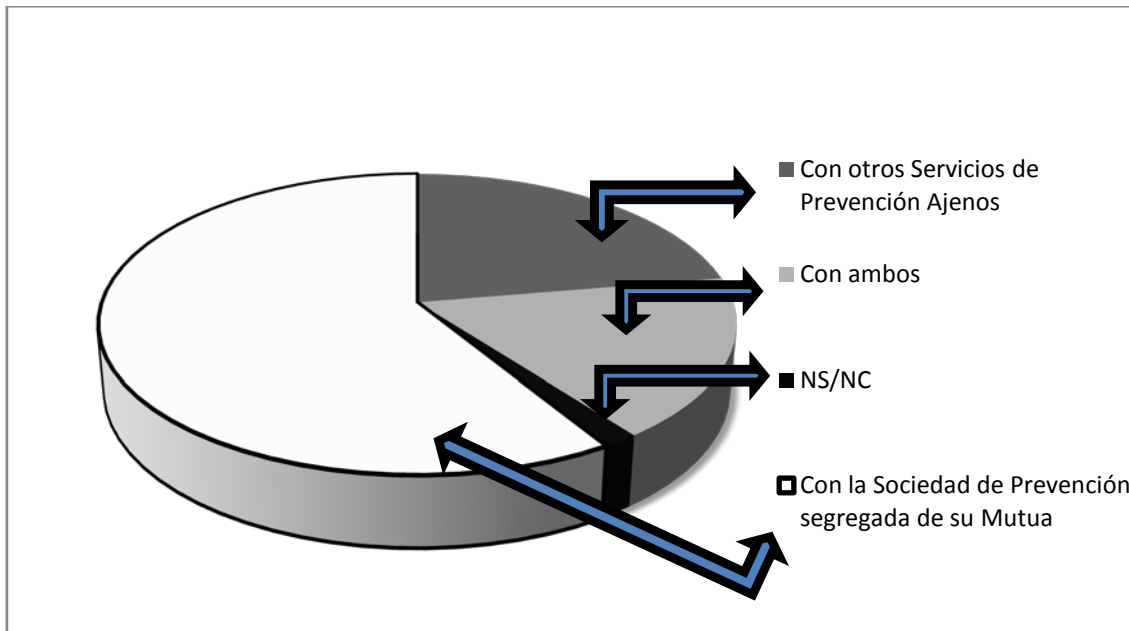
<sup>469</sup> El contenido y alcance de estas actividades preventivas las establece cada año la Administración del Trabajo y la Seguridad Social. Entre estas actividades las Mutuas, con cargo a cuotas sociales, realizan para sus mutualistas: programas específicos; asistencia técnica a pequeñas y medianas empresas; visitas para reducir la siniestralidad en pequeñas empresas; elaboración de códigos de buenas prácticas; programas de I+D+i; formación, concienciación y asistencia técnica al trabajador autónomo.

<sup>470</sup> Si bien al principio existió la posibilidad de que también las Mutuas pudieran desarrollar actividades como servicio de prevención ajeno directamente a través de una organización específica e independiente de la correspondiente a las funciones y actividades de la colaboración en la gestión de la Seguridad Social, esta posibilidad fue suprimida por las previsiones incorporadas en el Real decreto 1622/ 2011, de 14 de noviembre, no obstante que ninguna Mutua llegó a utilizar esta modalidad.

directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos.

Como habíamos comentado anteriormente, según la "Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-", elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (p. 39), el 73% de las empresas ha optado por un servicio de prevención ajeno para que se ocupe de su seguridad y salud en el trabajo, fundamentalmente como única modalidad de organización preventiva adoptada (58,3%), aunque también junto con otras modalidades (14,5%). Como se indica en el gráfico que se acompaña a continuación, mayoritariamente la empresa tiene contratado el servicio de prevención ajeno con la sociedad de prevención segregada de su Mutua de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales (58,7%) y, con menor frecuencia, con otros servicios de prevención ajenos o con ambos.

**GRÁFICO 9. ENTIDADES CON LAS QUE LA EMPRESA TIENE CONTRATADO EL SERVICIO DE PREVENCIÓN AJENO**



**Con otros Servicios de Prevención Ajenos (22,3%). Con ambos (17,3%). NS/NC(1,6%). Con la Sociedad de Prevención segregada de su Mutua (58,7%)**

*Base: Centros de trabajo que tienen contratado un Servicio de prevención ajeno (N=3.744)*

Al momento de contratar un servicio de prevención ajeno, el empresario<sup>471</sup> tiene las siguientes posibilidades:

- Concertar todas las especialidades preventivas (Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Medicina del Trabajo, Ergonomía y Psicosociología).
- Concertar especialidades preventivas completas de forma independiente.
- Concertar estudios específicos puntuales.

En la Tabla 37, se desglosa el número y las especialidades preventivas contratadas según la entidad con la que se ha contratado este servicio.

---

<sup>471</sup> También los trabajadores autónomos pueden contratar un servicio de prevención ajeno.

**TABLA 37. NÚMERO Y ESPECIALIDADES PREVENTIVAS CONTRATADAS CON LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS SEGÚN EL TIPO DE ENTIDAD (DATOS EN % RESPECTO AL TOTAL)**

ESPECIALIDADES PREVENTIVAS		TIPO DE ENTIDAD			
		Sociedad de prevención segregada de su Mutua	Otros servicios de prevención ajenos	Combinación de ambos tipos	TOTAL
<b>1 ESPECIALIDAD</b>	Seguridad en el trabajo	8,7	2,3	1,1	12,0
	Higiene industrial	0,1	0,0	0,0	0,1
	Ergonomía/Psicología	0,1	-	-	0,1
	Medicina del trabajo	1,9	0,3	0,1	2,3
<b>2 ESPECIALIDADES</b>	Seguridad e Higiene	4,6	0,6	1,7	6,8
	Seguridad y Ergonomía/Psicología	1,5	0,5	0,3	2,3
	Seguridad y Medicina	4,9	1,0	3,1	9,0
	Higiene y Ergonomía/Psicología	0,2	0,0	0,2	0,4
	Higiene y Medicina	0,5	0,1	0,2	0,7
	Ergonomía/Psicología y Medicina	0,1	0,0	0,0	0,1
<b>3 ESPECIALIDADES</b>	Seguridad, Higiene y Ergonomía/Psicología	2,1	1,1	0,6	3,8
	Seguridad, Higiene y Medicina	1,8	0,3	1,3	3,5
	Seguridad, Ergonomía/Psicología y Medicina	1,7	1,2	0,4	3,3
	Higiene, Ergonomía/Psicología y Medicina	0,0	0,0	0,0	0,1
<b>4 ESPECIALIDADES</b>	Las 4 especialidades	28,8	12,5	10,3	51,6
<b>NINGUNA *</b>	Ninguna especialidad	-	-	-	3,8
<b>TOTAL</b>	Total	57,0	19,8	19,3	100,0

Base: Centros de trabajo que tienen contratado un Servicio de prevención ajeno (N=3.744)

Pregunta de respuesta múltiple

\*Nota: Este grupo incluye las empresas que no contratan con su servicio de prevención ajeno especialidades preventivas sino actividades concretas de prevención"

La función y competencia principal de los servicios de prevención ajenos, es la de asesoramiento y apoyo técnico a sus empresas clientes, a los trabajadores de éstas, sus representantes y a los órganos de representación especializados, en las siguientes materias<sup>472</sup>:

- Diseño e implantación del Plan de Prevención que permita la integración de la prevención en la empresa.
- Evaluación de riesgos.
- Planificación de la actividad preventiva, determinación de prioridades y vigilancia de su eficacia.
- Información y formación de trabajadores.
- Primeros auxilios y planes de emergencia.
- Vigilancia de la salud.

Por otra parte, y además de las funciones de asesoramiento y asistencia técnica, los servicios de prevención ajenos, entre otras asumen las siguientes obligaciones:

- Facilitar a la empresa la memoria y la programación anual a las que se refiere el apartado 2.d) del artículo 39 de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales. Asimismo el servicio de prevención ajeno se compromete a efectuar en la memoria anual de sus actividades en la empresa, la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa, a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales en relación con las actividades preventivas concertadas.
- Tratar con la debida confidencialidad los datos aportados por empresa, durante la prestación de los servicios, cumpliendo lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de

---

<sup>472</sup> Conforme la modificación al apartado 3 del artículo 31 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales introducida por la Ley 25/2009, estas actividades solo pueden realizarlas un servicio de prevención ajeno, acreditado como tal.

carácter personal (LOPD) y la Ley 41/2002 reguladora de la autonomía del paciente y de derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica.

- Realizar en la empresa la actividad o actividades concertadas durante el periodo de vigencia del concierto o de cualquiera de sus prórrogas y según la planificación de la actividad preventiva y la programación anual propuesta y aprobadas por la empresa.
- Revisar la evaluación de riesgos en los casos exigidos por el ordenamiento jurídico, en particular, con ocasión de daños a la salud de los trabajadores y cuando se introduzcan cambios en la empresa (para posibilitar la ejecución de esta tarea, la empresa deberá comunicar al servicio de prevención ajeno, por ejemplo la adquisición y puesta en funcionamiento de nuevos equipos de trabajo, la incorporación al proceso productivo de nuevas sustancias o compuestos químicos, la elección de equipos de trabajo, la introducción de nuevas tecnologías, la modificación en el acondicionamiento de los lugares de trabajo, el cambio en las condiciones de trabajo, la incorporación de un trabajador cuyas características personales o estado biológico conocido lo hagan especialmente sensible a las condiciones del puesto, etc.).
- Realizar, con la periodicidad que requieran los riesgos existentes, la actividad de seguimiento y valoración de la implantación de las actividades preventivas derivadas de la evaluación.

En la "Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-", elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (p. 42), se indica que: "Además o independientemente de las especialidades preventivas, las empresas contratan con el servicio de prevención ajeno actividades específicas de prevención". En la Tabla 38 puede observarse que las actividades preventivas contratadas con mayor frecuencia son: la elaboración del Plan de prevención, la planificación de la actividad

preventiva, la evaluación de riesgos y sus actualizaciones, la información y la formación de los trabajadores.

**TABLA 38. ACTIVIDADES PREVENTIVAS CONTRATADAS CON LOS SERVICIOS DE PREVENCIÓN AJENOS**

ACTIVIDADES PREVENTIVAS CONTRATADAS	% de Empresas
Elaboración del Plan de prevención	83,9
Información de los trabajadores	76,1
Planificación de la actividad preventiva	75,9
Evaluación de riesgos y sus actualizaciones	75,8
Formación de los trabajadores	74,7
Vigilancia médica específica	71,9
Elaboración de la documentación derivada del Plan de prevención	70,0
Seguimiento y control de la eficacia de las medidas preventivas implantadas	67,5
Controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores	67,4
Medidas de actuación ante emergencias	61,8
Investigación de accidentes de trabajo	60,8
Memoria anual de las actividades preventivas	60,3
Coordinación de las actividades empresariales en materia de prevención	55,3
Actuación del servicio de prevención ajeno como recurso preventivo de presencia obligada	49,6
Otra	0,4

*Base: Centros de trabajo que tienen contratado un Servicio de prevención ajeno (N=3.744)  
Pregunta de respuesta múltiple*

Por otra parte, la normativa vigente (art. 20 del RSP con las modificaciones introducidas por el RD 337/2010, de 19 de marzo), establece que el concierto, que firma la empresa con su servicio de prevención ajeno, debe contener como mínimo lo siguiente:

- Identificación de ambas partes.
- Centros de trabajo y Especialidades concertadas y no concertadas (con indicación expresa de las actuaciones asumidas en cada una de ellas).
- Obligación del SPA de efectuar el seguimiento y valoración de la implantación de las medidas preventivas propuestas.
- Obligación del SPA de valorar la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales, en el sistema general de gestión de la empresa, a través de la implantación y aplicación del Plan de prevención, en relación con las actividades concertadas.

- Obligación de la empresa de comunicar al SPA: daños a la salud de sus trabajadores y actividades realizadas con otros recursos preventivos.
- Plazo de duración del concierto.
- Precio y condiciones económicas (con indicación expresa de actividades no incluidas en el precio).

Entre las razones que se argumentaron para modificar el contenido mínimo del concierto, se encuentra la necesidad de asegurar el mayor conocimiento posible por parte del empresario de lo que concierne con su servicio de prevención, especialmente en relación con las especialidades preventivas y las actividades que se encuentran comprendidas dentro del concierto y su precio, así como también la indicación de todas aquellas otras actividades que no se encuentran dentro del concierto pero que el empresario se encuentra obligado legalmente a realizarlas.

En este sentido, en la exposición de motivos del RD 337/2010, punto 2, se indica que "Se favorece el aumento de la calidad del servicio a prestar a las empresas por las entidades especializadas lo que se consigue, en primer lugar, mediante una definición más completa del contenido de los conciertos de servicio de prevención ajeno con las empresas, como garantía ineludible para éstas y para los trabajadores de la cobertura que les debe dispensar la entidad".

Más allá de lo antes expresado, en la práctica los criterios de interpretación del nuevo artículo 20 del RSP difieren, según el inspector de trabajo que requiera el cumplimiento del mismo. Esta situación se agrava por el hecho de que no existe una pauta interpretativa que obligue, por igual, a toda la inspección del trabajo y a la que los administrados puedan acceder para conocer el criterio, de forma que todos los conciertos utilizados por los SPA tengan el mismo contenido mínimo. Por el contrario, como sucede hasta el presente, no resulta extraño que pueda existir un modelo de concierto adecuado a lo exigido, en particular, por cada Comunidad Autónoma, ya que



nadie puede garantizar que el modelo exigido en un territorio sea el mismo que satisfaga a la inspección de otra zona.

Por otra parte y teniendo en cuenta lo regulado en el artículo 31.1 de la LPRL y artículo 20.1 del RSP, el empresario tiene la posibilidad de concertar con un SPA o con varias de las diferentes especialidades preventivas o incluso distintas actividades preventivas y este es un derecho garantizado por la norma, el problema es determinar qué tareas pueden desagregarse (y contratarse con distintas entidades) o cuales forman parte del todo que conforma la misma actividad preventiva y que por ello se hace imposible su contratación separada de ésta. Por esta razón resulta de importancia precisar los siguientes conceptos: 1. *Especialidades preventivas*: disciplinas preventivas de Medicina del Trabajo, Seguridad en el Trabajo, Higiene Industrial, Ergonomía y Psicosociología Aplicada, indicadas en el artículo 18, punto 2, apartado a) del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, Reglamento de los Servicios de Prevención, que pueden ser objeto de contratación con un servicio de prevención ajeno; y 2. *Actividades preventivas*: aspectos de las actuaciones de asesoramiento y apoyo de carácter técnico, médico o formativo, que forman parte de alguna de las especialidades preventivas. En consecuencia, todo indicaría que estas actividades preventivas tienen, cada una de ellas, un contenido específico que hace a su propia esencia y que impide su desglose ya que son aspectos que indisolublemente conforman, en su conjunto, la actividad concertada con un servicio de prevención ajeno<sup>473</sup>, aunque existen opiniones diferentes en esta materia, como veremos a continuación.

En la práctica el conflicto surge, especialmente con la Administración Laboral, cuando la empresa concierta con un SPA la realización de las siguientes actividades preventivas: Plan de Prevención, Evaluación de Riesgos y Planificación anual, en alguna de las especialidades preventivas, antes señaladas, conviniéndose expresamente en el contrato que la Evaluación de

---

<sup>473</sup> Por ejemplo si se contrata la Evaluación de Riesgos, dentro de la Especialidad Preventiva de Higiene en el Trabajo, los estudios específicos de contaminantes son una parte esencial de esta Evaluación por ello de ser necesarios realizarlos, estarán a cargo del mismo servicio de prevención ajeno con quien se contrató la Evaluación de Riesgos.

Riesgos encomendada sólo podrá considerarse “completa”, con la realización de los estudios específicos que sean identificados como necesarios y que, en su caso, serán objeto de concertación aparte, no siendo cubiertos por el concierto.

En este sentido, por un lado se ha sostenido que "desde un punto de vista jurídico, que las entidades acreditadas para actuar como servicios de prevención pueden concertar la realización de todas o de algunas de las especialidades preventivas así como todas o algunas, dentro de aquellas especialidades, de las actividades o funciones preventivas reseñadas ut supra pero no les está permitido excluir del contenido de cada particular actividad o función preventiva determinados aspectos u objetos esenciales de las citadas actividades asumidas ínsitas de una especialidad concreta. Así no puede admitirse la alegación de que del concierto para la realización de la actividad preventiva correspondiente a la actividad-función de evaluación de riesgos de seguridad en el trabajo quepa excluir la evaluación de las máquinas que constituyen esencialmente, la principal fuente de riesgo. Ello es teleológicamente inasumible puesto que cada actividad-función debe ser considerada ontológicamente como un todo en aquellos aspectos que conforman su esencia (y cuya exclusión desnaturalizaría su propia evaluación) pues ello viene exigido por lógicas razones de complitud globalizadora, cohonstando tal afirmación con la posibilidad de coordinación cuando se concierten con distintos servicios distintas actividades pero no desglosando dentro de cada actividad preventiva los distintos aspectos que indisolublemente conforman en su conjunto la actividad concertada. La afirmación de que el ordenamiento jurídico no prohíbe esa exclusión no puede admitirse pues, como ya se ha apuntado, ello está teleológicamente prohibido por la norma; lo impide la propia finalidad de la norma pues la evaluación debe ser completa, no fraccionada en aspectos esenciales indisolubles, considerada como un todo considerado (lo que no impide la concertación parcial en los términos expuestos) pues su finalidad es una evaluación integral no fragmentaria en sus

aspectos sustanciales coherente y consustancial a la actividad preventiva globalizadora que pretende y acorde a su fines"<sup>474</sup>.

Por otro lado, otras sentencias judiciales han sostenido que “no puede exigirse un estudio específico de la carga física y factores psicosociales a la empresa demandante (en este caso el SPA) cuando aquél estaba excluido del presupuesto acordado en el concierto. Lo que queda suficientemente probado con el examen del concierto realizado por ambas empresas, en donde en su anexo II “Descripción y alcance de las actividades preventivas incluidas en cada una de las modalidades”, aparece (3) en la Evaluación de Riesgos que – esta evaluación estudiará los riesgos de las especialidades concertadas, seguridad, higiene o ergonomía, si bien la evaluación de los riesgos solo podrá considerarse completa con la realización de los estudios específicos que sean identificados como necesarios y que, en su caso, serán objeto de concertación aparte, no siendo cubiertos por el concierto-. Como consecuencia de lo expuesto, en el presente fundamento de derecho, no pudiéndose exigir lo no pactado en el concierto”<sup>475</sup>.

Incluso, en otra sentencia, parece señalarse que puede excluirse del concierto la realización de un estudio específico, según señalábamos anteriormente, pero siempre y cuando se cumplan algunas condiciones, ya que se sostiene que “si la empresa (en este caso el SPA) quería excluir actuaciones más complejas podía hacerlo, pero advirtiéndole de que se trataba de actividades legalmente exigibles (pues el tener una evaluación de riesgos completa es un actividad legalmente exigible) y que no quedaba cubierta por el concierto”<sup>476</sup>.

---

<sup>474</sup> Tribunal Superior de Justicia de Navarra, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª, Sentencia núm. 1338/2003, de 11 de diciembre.

<sup>475</sup> Juzgado de lo Social nº 5 de Murcia, Sentencia 00178/2013, de 4/4/2013.

<sup>476</sup> Juzgado de lo Social nº 6 de Murcia, Sentencia 00109/2014, de 7/3/2014 y Sentencia 00101/2014, de 3/3/2014.

Otro aspecto importante es que si analizamos cuanto representa, aproximadamente, la contratación de un servicio de prevención ajeno, en relación con el coste anual de un trabajador para la empresa, podemos afirmar que con un salario medio de 20.000 € anuales y un coste social de un 30% el coste del SPA por trabajador respecto al coste anual por trabajador de la empresa representa entre un 0,06% a un 0,4%, según el sector de actividad al que pertenezca la empresa.

Por último, si medimos el grado de satisfacción de las empresas del servicio prestado por estas entidades, podemos destacar que en la "Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-", elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo de España (p. 42)<sup>477</sup>, se indica que: "Para finalizar con la batería de preguntas relativa a la actividad del servicio de prevención ajeno, se preguntó al responsable de la empresa por el grado de satisfacción de su empresa con las siguientes actuaciones de el/los servicio/s de prevención ajeno/s contratado/s:

- Facilidad para realizarle consultas.
- Rapidez en sus respuestas.
- Cumplimiento con las actividades contratadas.
- Cumplimiento con la planificación prevista.
- Tiempo de dedicación.
- Aplicabilidad de las soluciones y medidas preventivas recomendadas.

Los resultados obtenidos indican que, de media, un 26,4% de las empresas están muy satisfechas con el trabajo del servicio de prevención ajeno, un 62,2% están satisfechas y un 7,2 están poco o nada satisfechas.

Aunque, en general, la valoración es positiva y muy similar entre unas actividades y otras, conviene destacar que mientras la actividad relativa a la "facilidad para realizar consultas", es la mejor valorada (sólo un 4,1% de las

---

<sup>477</sup> [www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf).

empresas se muestra poco o nada satisfecha con esta tarea), el “tiempo de dedicación” es la que obtiene peor valoración (el 11,4% está poco o nada satisfecha con este aspecto)".

Ya hemos indicado, la importancia que tiene que el sistema asegure la dedicación necesaria de las entidades especializadas, con la realización de visitas y actividades en los propios centros de trabajo.

#### *4.3.2. Responsabilidades por sus incumplimientos en materia de prevención de riesgos laborales*

Como ya hemos expuesto en numerosas ocasiones, el empresario es el principal responsable de proteger a los trabajadores frente a los riesgos laborales y no se exime de esta responsabilidad no obstante que contrate un servicio de prevención ajeno, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar contra el SPA por sus incumplimientos contractuales o legales (art. 14.1 y 14.4 LPRL).

Los SPA, como entidades especializadas, además de las funciones de asesoramiento y apoyo técnico, tienen responsabilidad directa en el desarrollo y ejecución de las actividades a su cargo (art. 19.1 RSP), más allá de que el empresario es quien tiene que aplicar o ejecutar las medidas que aquél le aconseje.

En este punto, teniendo en cuenta el objetivo de esta Tesis Doctoral, analizaremos las responsabilidades del servicio de prevención ajeno, en relación con las actividades prestadas a favor de su empresa cliente, por lo que dejaremos de lado, aquellas otras en las que puedan incurrir por los incumplimientos de los requisitos de acreditación.

En materia de prevención de riesgos laborales, la jurisprudencia mayoritaria determina que responde aquél que asume obligaciones o que

participa de alguna forma en la actividad originadora del riesgo, es decir, no solo quienes participan en la producción, sino también quienes de alguna forma intervienen en la aplicación de las normas de seguridad y salud en el trabajo.

De lo antes reseñado, podemos concluir lo siguiente: 1) que el SPA puede ser obligado a responder por los daños ocasionados a la empresa y sus trabajadores damnificados, por su mala praxis al ejecutar las actividades preventivas concertadas y 2) que el empresario no puede pretender, del SPA la repercusión íntegra de la responsabilidad en un accidente laboral por el solo hecho de tenerlo concertado<sup>478</sup>.

Ahora bien, para que el servicio de prevención ajeno se vea obligado a responder y reparar los daños ocasionados a su empresa cliente, resulta de fundamental importancia que ésta cumpla<sup>479</sup> con, entre otras, las siguientes obligaciones<sup>480</sup>:

- Permita el acceso de las personas designadas por el servicio de prevención ajeno para prestar los servicios concertados.
- Designe un interlocutor debidamente informado y formado en prevención de riesgos laborales, para el intercambio de información entre la empresa y el servicio de prevención ajeno, de forma de asegurar la correcta ejecución del contrato y para comunicar cualquier circunstancia que afecte al mismo.
- Ofrezca a sus trabajadores la realización de los exámenes de salud que correspondan y solicite las respectivas citas al servicio de prevención ajeno.

---

<sup>478</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, del 13/02/2007, JUR 2007/217907.

<sup>479</sup> Ya que la mayoría de las actividades encomendadas al servicio de prevención ajeno se realizarán en función de la información facilitada por la empresa.

<sup>480</sup> Al momento de describir algunas de las obligaciones que se detallan a continuación, se tuvo especialmente en cuenta, las condiciones generales del concierto utilizado por la Sociedad de Prevención de Ibermutuamur S.L.U.

- Informe a sus trabajadores sobre los riesgos de cada puesto de trabajo, entregando las fichas informativas que realice el servicio de prevención ajeno.
- Coordine su actividad con otras empresas, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo, informando previamente al servicio de prevención ajeno la presencia de otras empresas en su centro de trabajo o de su presencia en el centro de trabajo ajeno.
- Comunique al servicio de prevención ajeno y con antelación suficiente, el inicio de las obras en que intervenga y se encuentren sometidas a la normativa de seguridad y salud en la construcción acompañando, con la misma antelación, toda la información y documentación sobre éstas, para facilitar la intervención del servicio de prevención ajeno.
- Comunique al servicio de prevención ajeno, la existencia de trabajadores de nueva incorporación y la solicitud de formación.
- Analice los informes técnicos suministrados por el servicio de prevención ajeno y comunique al mismo, las omisiones, defectos o inexactitudes que puedan existir en aquellos, ya que a falta de esta comunicación se entiende que los informes han tenido en cuenta todas las instalaciones, medios y demás condiciones existentes en la empresa.
- Asuma, bajo su total responsabilidad, la ejecución y puesta en práctica de las recomendaciones del servicio de prevención ajeno, ya que éste no puede ejecutar por sí las actividades preventivas que recomienda.
- Realice los estudios, mediciones y evaluaciones específicas de Seguridad, Higiene industrial y de Ergonomía y Psicología Aplicada, la formación específica presencial o a distancia o aquella regulada por los Convenios Colectivos, que el técnico y/o el médico del servicio de prevención ajeno señalen como

imprescindible de ejecutar, según la actividad preventiva y/o especialidad preventiva concertada, ya que mientras la empresa no realice dichos estudios o acciones formativas, con el servicio de prevención que tiene concertado, sus obligaciones “legalmente exigibles” en materia preventivas se considerarán incumplidas y las actividades concertadas con el servicio de prevención ajeno incompletas e imposibilitadas de finalizar.

- Provea al servicio de prevención ajeno, con carácter previo a iniciar las actividades concertadas y durante la vigencia del mismo, toda la información y documentación relativa a la organización, características, y complejidad del trabajo, procesos de producción, locales e instalaciones de todo tipo, incluidos los temporales con o sin trabajadores permanentes, relación de las materias primas y equipos de trabajo existentes, así como la información que conste en la empresa sobre el estado de salud de los trabajadores. Asimismo, deberá facilitar toda la información relativa a cualquier modificación que, con respecto a los aspectos anteriores, pueda producirse.
- Entregue al servicio de prevención ajeno, con carácter previo a iniciar las actividades concertadas y durante la vigencia del mismo, toda la información y documentación referente al mantenimiento adecuado de máquinas, equipos e instalaciones de la empresa, así como los informes técnicos elaborados por terceras personas sobre seguridad industrial, medio ambiente o cualquier otra disciplina que pueda tener repercusión sobre la seguridad y salud de los trabajadores y cualquier actividad o función efectuada con otros recursos preventivos para facilitar la colaboración y coordinación entre todos ellos.
- Suministre al servicio de prevención ajeno, la relación nominal de trabajadores, el puesto de trabajo que ocupan y las variaciones que se produzcan en ellos y los trabajadores especialmente sensibles, temporal o permanentemente, los puestos de trabajo



que ocupan, así como los cambios que se produzcan en ellos, con especial atención a las mujeres embarazadas o en periodo de lactancia y a los menores.

- Facilite, cuando contrate con un servicio de prevención ajeno únicamente la especialidad de medicina del trabajo, la evaluación de riesgos de todos los puestos de trabajo de la empresa y los resultados de las evaluaciones higiénicas y/o ergonómicas ejecutadas con otros recursos. Esta obligación se mantendrá mientras exista dicha modalidad de contratación, ya que la empresa debe comunicar cualquier variación y/o actualización de los documentos reseñados.
- Comunique al servicio de prevención ajeno la necesidad de contar con la presencia, en sus centros, de recursos preventivos específicos del servicio de prevención ajeno, en los supuestos previstos en el artículo 32 bis de la LPR<sup>481</sup>.
- Informe al servicio de prevención ajeno las enfermedades y ausencias del trabajo por motivos de salud de los trabajadores, a

---

<sup>481</sup> Artículo 32 bis, Ley 31/1995. Presencia de los recursos preventivos (añadido por Ley 54/2003): La presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos: Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo. Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales. Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas. Se consideran recursos preventivos, a los que el empresario podrá asignar la presencia, los siguientes: Uno o varios trabajadores designados de la empresa. Uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa. Uno o varios miembros del o los servicios de prevención ajenos concertados por la empresa. Cuando la presencia sea realizada por diferentes recursos preventivos éstos deberán colaborar entre sí. Los recursos preventivos a que se refiere el apartado anterior deberán tener la capacidad suficiente, disponer de los medios necesarios y ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia. No obstante lo señalado en los apartados anteriores, el empresario podrá asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos a que se refiere el apartado 1 y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico. En este supuesto, tales trabajadores deberán mantener la necesaria colaboración con los recursos preventivos del empresario.

los efectos previstos en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, y especialmente los accidentes graves, muy graves y mortales.

- Notifique al servicio de prevención ajeno las actividades o funciones realizadas con otros recursos preventivos y/u otras entidades para facilitar la colaboración y coordinación de todos ellos.
- Provea cualquier otra información o documentación que sea solicitada por el servicio de prevención ajeno y que guarde relación con los fines que persigue el Concierto y las obligaciones legales que de él se derivan.

En consecuencia, el incumplimiento de los anteriores compromisos, puede exonerar al servicio de prevención ajeno de cualquier obligación o responsabilidad derivada de la falta de ejecución total o parcial del concierto o del cumplimiento defectuoso del mismo, derivado de una información parcial, incompleta, inexacta<sup>482</sup> o porque la empresa no asuma la realización, por parte del servicio de prevención ajeno, de todos los estudios e informes y las acciones formativas que se aconsejen. En estos supuestos, la empresa responderá ante la Administración, sus trabajadores o terceros.

En definitiva la responsabilidad del servicio de prevención ajeno y su personal, puede disminuir o incluso desaparecer según la mayor o menor incidencia de los aspectos que se detallan a continuación:

1. *Contenido del concierto*: como la empresa puede encargar la ejecución de actividades preventivas a uno o más servicios de prevención ajenos, o asumir ella con recursos propios algunas de éstas, al momento de exigir el cumplimiento de las obligaciones a

---

<sup>482</sup> No obstante, este principio general, se ha considerado que “el servicio de prevención ajeno invoca que carecía de obligación de comunicar el riesgo motivo del accidente, a la mercantil, porque se le había omitido la debida información con respecto a la existencia de un recinto de almacenaje de los tubos de PVC. Sin embargo, esta jurisprudencia sostiene que es evidente que la obligación contractual del SPA de prestar su servicio de prevención, no puede decaer por la falta de información de la mercantil, al haberse acreditado en autos que era perfectamente detectable la ubicación de la zona de almacenaje de los tubos de PVC (Audiencia Provincial de Murcia, Sentencia: 161/2003 de fecha 24/06/2003).

cargo de su servicio de prevención ajeno, hay que tener en cuenta el contenido del concierto suscrito con la empresa.

2. *Cumplimiento de la empresa de su deber de Información y colaboración con el SPA*: como hemos afirmado más arriba el incumplimiento de estas obligaciones puede reducir o eximir de responsabilidad al SPA.
3. *Información documental del trabajo realizado por el SPA*: teniendo en cuenta lo resuelto por la jurisprudencia, es importante señalar lo siguiente: 3.1. *Evaluación del riesgo*: el servicio de prevención ajeno identifica los riesgos y los evalúa, teniendo en cuenta las informaciones y datos aportados por la empresa, o de lo que resulta evidente a simple vista. Por ello, como afirmamos más arriba, la empresa está obligada a analizar el resultado de la evaluación de riesgos para controlar posibles inexactitudes u omisiones existentes en la misma<sup>483</sup>; 3.2. *Parte de visita*: es el documento que utiliza el técnico para informar sobre la aplicación de las medidas preventivas y su efectividad, así como también para dejar constancia de las irregularidades existentes<sup>484</sup>.
4. *Conexión de causalidad entre el incumplimiento del SPA y el daño ocasionado en la salud del trabajador*: al determinar la responsabilidad del servicio de prevención ajeno y de su personal, debe “valorarse la incidencia causal del posible incumplimiento

---

<sup>483</sup> Si el empresario no comunica al servicio de prevención ajeno las inexactitudes o carencias detectadas en los informes técnicos elaborados por dicha entidad especializada (por ejemplo por la falta de evaluación de riesgos de una instalación), se presume que la evaluación o el informe que se trate, tuvieron en cuenta las condiciones, equipos e instalaciones existentes en la empresa.

En este sentido se consideró necesario eximir de responsabilidad al SPA y a su técnico cuando queda acreditado que éste confeccionó la evaluación de riesgos teniendo en cuenta la información aportada por la empresa (donde no se había comunicado ni la existencia de la maquinaria, ni tampoco que le correspondía al trabajador accidentado su utilización, ni el centro de trabajo donde sucedió el infortunio) a lo que se agrega la desidia de la empresa puesta de manifiesto al no leer la evaluación de riesgos lo que le impidió verificar si este informe técnico se ajustaba a su realidad. “Sentencia Juzgado Penal nº 1 de Valladolid, de fecha 26/10/09, Procedimiento Abreviado nº 344/08”.

<sup>484</sup> Este instrumento es fundamental para que el técnico pueda probar documentalmente las visitas realizadas a la empresa y las observaciones efectuadas al verificar incumplimiento de las medidas preventivas recomendadas en la planificación

del servicio de prevención ajeno o su personal, en la producción del accidente”<sup>485</sup>.

5. *Deber de vigilancia*: el empresario, está obligado no solo a ejecutar las medidas recomendadas por su SPA, sino también a efectuar un seguimiento permanente de su aplicación y efectividad. No obstante esto el servicio de prevención ajeno cuando visita la empresa, debe controlar el cumplimiento de la planificación y las medidas recomendadas, así como valorar la efectividad de la integración de la prevención en el sistema de gestión general de la empresa.
6. *Limitación de la responsabilidad del servicio de prevención ajeno*: la responsabilidad del servicio de prevención ajeno se reduce o desaparece cuando se acredita que la empresa no atiende sus propuestas<sup>486</sup>.

Siguiendo a Tomas Sala Franco <sup>487</sup>, podemos decir que las responsabilidades derivadas del incumplimiento de las obligaciones legales y contractuales en materia de seguridad y salud laboral del servicio de prevención ajeno, respecto de una empresa concertada, pueden ser de 4 clases:

1. *Responsabilidad penal frente al Estado*, con la consiguiente responsabilidad civil derivada de la penal.
2. *Responsabilidad administrativa directa, frente al Estado*<sup>488</sup>.

---

<sup>485</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, del 13/02/2007, JUR 2007/217907.

<sup>486</sup> Sentencia de la Audiencia Provincial de Burgos, del 13/02/2007, JUR 2007/217907.

<sup>487</sup> Sala Franco, Tomas, "La responsabilidad de los servicios de prevención ajenos a la empresa y del personal a su servicio", ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Derecho Sanitario, celebrado en Madrid, los días 21, 22 y 23 de octubre de 1999.

<sup>488</sup> En la normativa que regula el sistema de infracciones y sanciones en el orden social (Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. BOE nº 189 08-08-2000) se tipifican las infracciones que pueden cometer los servicios de prevención ajenos, ya que según lo dispuesto por el art. 2.9. "son sujetos responsables de la infracción las personas físicas o jurídicas y las comunidades de bienes que incurran en las acciones u omisiones tipificadas como infracción en la presente Ley y, en particular las siguientes: Las entidades

3. *Responsabilidad civil de naturaleza contractual* frente a la empresa concertada.
4. *Responsabilidad civil extracontractual* directa frente a los trabajadores damnificados.

En el cuadro que se acompaña a continuación, se detallan los distintos tipos de responsabilidad, sus requisitos y consecuencias principales.

---

especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos a las empresas". Las infracciones que pueden cometer los servicios de prevención ajenos la hemos detallado en el Capítulo III, 2.5.3.

Un aspecto importante a tener en cuenta es que el inspector, cuando no tenga como fundamento una norma, no puede hacer valer su criterio técnico interpretativo, sobre el del técnico del servicio de prevención ajeno. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid analiza un caso donde el servicio de prevención ajeno determina una serie de riesgos con una prioridad "alta" para la implantación de medidas preventivas, en seis meses y en doce meses, en cambio la inspección de trabajo entiende que esto no es adecuado y sanciona por "la no aplicación, antes de comenzar los trabajos en la obra de construcción, de medidas preventivas ante riesgos evaluados con prioridad alta", sin embargo el TSJ, destaca que en ninguna norma se impone que las medidas tienen que aplicarse antes del comienzo de los trabajos. El art. 12.22. del TRLISOS, castiga el incumplimiento de obligaciones establecidas en la normativa, no sancionándose el incumplimiento de obligaciones que no tienen ese carácter legal, sino que se trata de prácticas convenientes o aconsejables, pero no impuestas legalmente (TSJ de Madrid, Sala Contencioso-Administrativo, Sentencia del 10/11/2006).

CLASE DE RESPONSABILIDAD	REQUISITOS	IMPUTABLE A	CONSECUENCIA
Penal: Delito o falta con resultado de lesiones (arts. 147.1 y 62.1.b CP) - Tiene por finalidad el respeto a la vida, salud y la integridad de los trabajadores	- Requiera tratamiento Médico - Delito: Dolo o imprudencia grave del SPA. - Falta: Imprudencia leve del SPA	- SPA - Personal del SPA	- Pena de prisión y multa - En caso imprudencia profesional: Inhabilitación - Responsabilidad Civil: indemnización por daños y perjuicios (art. 116 CP)
Penal: Delito o falta con resultado de homicidio (Arts. 142.1 y 62.1.a CP) - El bien protegido es la vida de los trabajadores	- Delito: Dolo o imprudencia grave del SPA. - Falta: Imprudencia leve del SPA	- SPA - Personal del SPA	- Pena de prisión y multa - En caso imprudencia profesional: Inhabilitación - Indemnización por daños y perjuicios
Penal: Delito por poner en riesgo la Seguridad y la Salud laboral (arts. 317 y 318 CP) - El bien protegido es la Seguridad y la Salud en el Trabajo del colectivo de trabajadores - Es un delito de puesta en peligro	Cuando una Persona Jurídica (SPA), con dolo o imprudencia grave: -No facilita los medios para un trabajo seguro, - Poniendo en grave peligro la vida, - Y conociendo estos hechos no adopta medidas para remediarlo	- SPA - Personal del SPA	- Pena de prisión y multa - Indemnización por daños y perjuicios
Civil, derivada de la Penal (arts. 1902 CC y 101 y ss CP)	- Ser responsable penal	- SPA, con posibilidad de repetición contra su empleado responsable y sanción disciplinaria (Art. 1904 CC)	-Reparación del daño y perjuicio material y moral - Cubierto por seguro a favor del SPA y empleados
Civil, de naturaleza contractual (arts. 1101 CC y 14.4 LPRL)	- SPA incumple las obligaciones s/concierto - La empresa cliente sufre un perjuicio, por el incumplimiento del SPA (multa, recargos, etc.)	- SPA, con posibilidad de repetición contra su empleado responsable y sanción disciplinaria	Reparación del daño y perjuicio material y moral causados al cliente (que se pueden cuantificar con: el coste multa y/o los recargos de prestaciones sufridos por el cliente, etc. )
Civil, directa frente a los trabajadores dañados (Art. 1902 CC)	. Acción u omisión, culpable o impudente del SPA que causa un daño	- SPA, con posibilidad de repetición contra su empleado responsable y sanción disciplinaria	Reparación del daño y perjuicio material y moral
Administrativa (47.22 LPRL) Se protege el riesgo, con independencia de un resultado dañoso	- SPA incumpla sus obligaciones legales o contractuales según concierto - Se sanciona la conducta del SPA y se presume su culpa ante el incumplimiento	- SPA, con posibilidad de repetición contra su empleado responsable y sanción disciplinaria	- Multa por infracción grave (2.046€/40.985€).De producirse el daño, se agrava la sanción - Cancelación al SPA de su acreditación - En algunas CCAA se publica nombre sancionada

#### 4.4. Buenas prácticas:

De las reflexiones efectuadas en este punto 4 del Capítulo III de esta Tesis Doctoral, se pone de manifiesto la importancia de las entidades especializadas en materia de seguridad y salud en el trabajo, en su rol de asesores técnicos del empresario.

Por esta razón, la normativa debe garantizar la posibilidad de que los servicios a su cargo se presten en condiciones de calidad, con la debida seguridad jurídica y con la suficiente dedicación y presencia en los propios establecimientos.

De entre las buenas prácticas para conseguir estos objetivos, destacamos las siguientes:

1. Establecer como principio general y orientador de toda la regulación normativa de las actividades a cargo de las entidades gestoras que, están obligadas a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo. De esta manera al momento de valorar sus actuaciones, tendremos en cuenta si lo hicieron cumpliendo dicho objetivo, según las facultades y atribuciones que en cada caso le atribuya el marco jurídico.
2. Asegurar la existencia de un "registro de siniestralidad por empresa y de sanciones administrativas por incumplimientos a las normas de prevención de riesgos laborales", gestionado por el Estado, con la finalidad de que las entidades gestoras se vean obligadas a elaborar programas específicos de actuación en materia preventiva, según los datos que registre la empresa cliente en ambos aspectos. A mayor siniestralidad e incumplimiento de normas, mayor será la dedicación, recursos e inversión en materia preventiva, para ello la normativa debe

obligar a la empresa a asumir dichos costes y aceptar y ejecutar las recomendaciones de su entidad gestora.

3. Establecer un tiempo de dedicación mínimo por parte de las entidades gestoras a cada una de sus clientes, que comprenda entre otros, un número mínimo de visitas a los centros de trabajo, según las características de la empresa, sus riesgos y los datos que surjan del registro referido en el punto anterior.
4. Establecer la obligación de que las entidades gestoras cuenten con un "registro de las visitas" que realicen a los centros de trabajo de sus empresas clientes, con acceso de la autoridad laboral y sanitaria y de los representantes sindicales (con identificación de: la fecha, persona y cargo del representante de la empresa que recibe las conclusiones de la visita, incumplimientos de medidas preventivas, recomendaciones efectuadas, etc.).
5. Determinar en la normativa, con toda claridad, que las funciones principales de las entidades gestoras no son solo asesorar, con un enfoque "práctico", y orientado a desarrollar el conocimiento y habilidades para la intervención en prevención (es decir dar un consejo o dictamen) sino que también tienen a su cargo asistir técnicamente a la empresa cliente por lo que deben, además, prestar socorro, favor o ayuda concreta. Además, para obtener resultados positivos concretos, resulta de importancia que estas entidades diseñen planes de implementación con el objetivo de vencer las resistencias al cambio y a invertir en prevención, por parte del empresario.
6. Aprobar un modelo único de contrato para la concertación de una entidad gestora, en cuyo condicionado general se establezcan expresamente todas y cada una de las obligaciones de la empresa cliente y la entidad gestora, no dejando margen a interpretación alguna por parte de la inspección de trabajo ya que cada cláusula forma parte de un "formulario" de concierto igual para todas las contrataciones que se realicen en el país. En estas



condiciones generales aprobadas por la normativa se detallarán las actividades preventivas a cargo de cada una de las partes (con indicación de su contenido, alcance, frecuencia de realización, etc.), con especial mención de aquellas acciones que sean optativas y se incluyan en el concierto. Además el formulario de concierto debe contener expresamente las actividades preventivas que se encuentran comprendidas dentro del concierto, así como también la indicación de todas aquellas otras actividades que no se encuentran dentro del concierto pero que el empresario se encuentra obligado legalmente a realizarlas.

7. Establecer expresamente en la norma la obligación de que el empresario analice los informes técnicos suministrados por la entidad gestora y comunique a la misma, las omisiones, defectos o inexactitudes que eventualmente puedan existir en aquellos, ya que a falta de esta comunicación se entiende que los informes han tenido en cuenta todas las instalaciones, medios y demás condiciones existentes en la empresa verificadas por los técnicos en sus diferentes visitas asumiendo, en consecuencia, la empresa todas las responsabilidades que se deriven de ello.
8. Determinar expresamente en la normativa y como consecuencia de ello, en el formulario de concierto referido anteriormente, todas y cada una de las obligaciones que asume la empresa al momento de contratar una entidad gestora y especialmente con respecto a ella, para que ésta pueda ejecutar las labores concertadas. Regulando que los incumplimientos de los anteriores compromisos, puede exonerar a la entidad gestora de cualquier obligación o responsabilidad derivada de la falta de ejecución total o parcial del concierto o del cumplimiento defectuoso del mismo, derivado de una información parcial, incompleta, inexacta o porque la empresa no asuma la realización por parte de la entidad gestora de todos los estudios e informes y las acciones formativas que integren la actividad concertada.

9. Asegurar que las entidades especializadas, al momento de evaluar los riesgos, impliquen al personal de la empresa en todo su proceso, incorporando procedimientos transversales de comunicación e interacción, tanto en la fase de pre-evaluación como en la post-evaluación<sup>489</sup>.
10. Determinar expresamente en la normativa los servicios que el empresario pueda contratar con diferentes entidades gestoras. De forma tal de asegurar que no se desagreguen de una actividad preventiva concertada aquellas tareas que hacen a su propia esencia, porque forman parte del todo que conforma la misma actividad preventiva y que por ello resulta imposible su contratación separada de ésta. En definitiva, el ordenamiento jurídico debe impedir este tipo de desglose, a la vez que debe obligar al empresario a realizar los estudios específicos, mediciones, etc. que su entidad gestora le recomiende, para que la Evaluación de los Riesgos sea completa y se considere realizada íntegramente.
11. Determinar los instrumentos, documentos o registros informáticos que las entidades gestoras deben mantener a disposición de la autoridad laboral, para acreditar las acciones que han ejecutado, en materia de planificación y ejecución de la acción preventiva en la empresa.
12. Reglamentar las atribuciones de la autoridad administrativa para establecer obligaciones específicas en materia preventiva o incluso para determinar su frecuencia y demás condiciones de ejecución, teniendo en cuenta las características de cada una de las ramas de actividad y/o del tipo de empresa.
13. Asegurar que la normativa determine las obligaciones preventivas del empresario y de la entidad gestora, sin perjuicio de que quien

---

<sup>489</sup> Boix, Pere y Rodríguez de Prada, Antonio, Coordinadores, *Criterios de buena práctica profesional en actividades preventivas*, p. 7, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ([www.insht.es](http://www.insht.es)), España, 2011.

no resulte obligado principal pueda verse compelido a reforzar las tareas de aquél, ya que todas las obligaciones en materia preventiva resultan complementarias e integradoras, ya que todos los agentes sociales deben sumar su esfuerzo para disminuir la siniestralidad y mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo, a través de la prevención.

14. Establecer normativamente el principio de que en caso de duda con respecto al rol y/o a las obligaciones a cargo de las entidades gestoras, todas sus acciones deben ir orientadas a lograr la disminución de la siniestralidad, siendo en algunos casos obligada principal y en otros, colaboradora de las obligaciones del empresario e incluso del propio Estado.
15. Asegurar que las entidades gestoras cumplan un rol más activo al momento de verificar incumplimientos de sus clientes en materia preventiva, que no se acote con solo dejar constancias de los mismos en los partes de visita<sup>490</sup>, sino que también estos incumplimientos reflejados en los partes sean causa de agravamiento de las sanciones que aplique la inspección de trabajo. Por otra parte resulta conveniente regular la obligación de la entidad gestora de comunicar estos incumplimientos a la representación sindical de los trabajadores.
16. Asegurar el alto nivel de especialización de las entidades gestoras, de forma tal que cuenten con recursos humanos capacitados y con los materiales necesarios y adecuados para prestar servicios de calidad en materia de prevención de riesgos laborales, en todas las especialidades preventivas (si la misma entidad se encuentra obligada a brindar servicios en seguridad, higiene, medicina del trabajo y ergonomía y psicología hay mayores posibilidades para que actúe interdisciplinariamente, que

---

<sup>490</sup> Que como hemos dicho deberán contener los incumplimientos detectados, las recomendaciones efectuadas, etc. además de ser recibidos por el empresario con su firma y registrados por la entidad gestora, a disposición de la Administración y la representación sindical.

cuando desarrollan solo alguna de estas actividades). Para conseguir los objetivos antes detallados, es necesario establecer:

- a) los requisitos mínimos que deben reunir las entidades gestoras (asegurando una única reglamentación para todo el país y cuyas disposiciones se apliquen por igual en todo el territorio nacional, sin posibilidad interpretaciones o desarrollos reglamentarios que establezcan diferentes requisitos, según la región);
- b) el control por parte del Estado del cumplimiento formal y real de los requisitos exigidos, así como el mantenimiento de ellos a lo largo del tiempo (la intervención del Estado debe ser a través de procedimientos ágiles y flexibles, adecuados a la realidad del mercado y a los recursos existentes en el país).

17. Asegurar por vía reglamentaria la efectiva coordinación entre las entidades gestoras al momento de compartir un mismo cliente por la contratación de especialidades preventivas diferentes o al pasar una empresa a otra entidad gestora. Resulta de fundamental importancia que, en el primer supuesto, las entidades faciliten un trabajo interdisciplinario o incluso directamente permitan realizar el trabajo concertado con otra entidad (como por ejemplo que la entidad que tiene contratado la realización de la evaluación de riesgos, facilite sus resultados a aquella que solo tiene a su cargo la medicina del trabajo ya que de lo contrario esta última no tiene el informe técnico que le permite realizar su labor). En el segundo supuesto, es muy importante por ejemplo que la entidad que deja de prestar los servicios de medicina del trabajo, traslade las historias clínicas a la entidad que se hace cargo del servicio. Por todo ello, los incumplimientos de estas obligaciones de coordinación deben estar especialmente sancionados e incluso con la posibilidad de que los infractores deban responder civilmente por los daños y perjuicios ocasionados.

18. Establecer la obligación de las entidades de gestoras de hacer un seguimiento de la implantación de las medidas preventivas recomendadas a sus clientes y en especial de que valoren la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa.
19. Establecer un sistema de responsabilidad derivada de los incumplimientos de las entidades gestoras de sus obligaciones de "obrar" que, entre otros, asegure: a) la valoración de su responsabilidad teniendo en cuenta los incumplimientos de la empresa cliente; b) su responsabilidad por los daños y perjuicios ocasionados a los trabajadores en los supuestos que una disposición normativa le impusiere la obligación de cumplir el hecho omitido; c) su responsabilidad administrativa y penal frente al Estado y d) su responsabilidad civil contractual por sus incumplimientos ante las obligaciones asumidas en el concierto con su empresa cliente.
20. Asegurar que las entidades gestoras sean consultadas por el Estado al momento de desarrollar el marco normativo de seguridad y salud en el trabajo, así como garantizar su intervención en las distintas instancias constituidas para la participación institucional de los agentes sociales (comisiones tripartitas para el mejoramiento de las CYMAT, etc.).

## **5. El rol del trabajador**

### *5.1. Introducción*

Dependiendo de la actividad de la empresa y especialmente de su tamaño, nos encontramos con trabajadores que ocupan funcional y

jerárquicamente diferentes niveles (alta dirección, dirección media, mandos intermedios, trabajadores de base) y tienen por ello, deberes generales y comunes a todos los empleados y otros específicos<sup>491</sup>, en materia de prevención de riesgos laborales, como pueden ser las obligaciones de vigilancia, supervisión, adopción de medidas correctoras e incluso la posibilidad de promover sanciones disciplinarias, según la gravedad de los incumplimientos del personal a su cargo.

En relación con el régimen jurídico español, Marta Navas-Parejo Alonso<sup>492</sup> afirmó que, como resumen explicativo de lo anterior, las obligaciones de los trabajadores pueden clasificarse a través de los siguientes cuadros de contenido, determinando su distinta posición en cuanto a su posible atribución de responsabilidad.

CUADRO RESUMEN DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES

Sujetos	Posición de garante	Por atribución legal	Por delegación de funciones del empresario (contractual)
Directivos	Sí	Sí (LPRL y RSP)	Sí
Mandos intermedios	Sí	Sí (LPRL y RSP)	Sí
Trabajador común	No	No	No
SPP	Sí	Sí (LPRL y RSP)	Por acto clasificación profesional
CSS	Sí	Sí	Por acto clasificación profesional
DP	No	No	No
Representantes	No	No	No

<sup>491</sup> Por ejemplo, tienen funciones específicas en prevención de riesgos laborales, el trabajador contratado como técnico de prevención, el jefe del departamento de compras y suministros (que deberá supervisar el cumplimiento de las medidas preventivas por cada uno de sus empleados, además de cumplir su rol al momento de integrar la prevención en sus funciones operativas, etc.).

<sup>492</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 265, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

Sujetos	Pos. jerárquica	Colaboración	Obediencia	Vigilancia	Información	Ordenar medidas	Establecer medidas	Dirección (Impartir instrucciones)	Paralización	Propuesta colaboración
Directivos	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mandos intermedios	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	No
Trabajador común	No	Sí	Sí	No	Sí*	No	No	No	**	No
SPP	Sí (MI)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No (propuesta)	No	No	Sí
CSS	Sí (MI)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No (propuesta)	No	No	Sí
DP	Representación	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Propuesta	No
Representantes	Representación	Sí	Sí	No	No	No	No	No	No	No

\*: Al superior, prestación, colaboración. \*\*: Ius resistentiæ.

En este punto, teniendo en cuenta el objeto de esta Tesis Doctoral, analizaremos, en particular, las obligaciones generales que, en materia de prevención, tienen los trabajadores de base, es decir, aquellos que no tienen empleados a sus órdenes ya que, quienes los tengan además de cumplir con estos deberes<sup>493</sup> tienen que asumir otras obligaciones según el rol, las funciones y responsabilidades que tengan dentro de la estructura jerárquica de la empresa.

<sup>493</sup> No obstante que el personal jerárquico tiene que cumplir, igual que el resto de los trabajadores, con todas las obligaciones generales o básicas, no es menos cierto que el nivel de exigencia del cumplimiento de estos deberes será mayor cuanto más alto sea el nivel del puesto que el directivo ocupe dentro de la empresa. En este sentido y como bien afirma Marta Navas-Parejo Alonso en su obra *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral* (p.141), esto da una idea de los posibles niveles de exigencia que presenta esta obligación pues, partiendo del hecho de que todas estas prestaciones son propias de todos los trabajadores, no es lo mismo una obligación de colaboración de un trabajador común que de un superior jerárquico o de un trabajador con específicas funciones en materia de PRL.

Ahora bien, el hecho de que el trabajador sea el principal beneficiario del sistema de seguridad y salud en el trabajo<sup>494</sup>, no le exime del cumplimiento de sus obligaciones en esta materia, de forma complementaria<sup>495</sup> y, en beneficio propio, para contribuir al mejoramiento de las condiciones y medio ambiente de trabajo.

En este sentido, no debemos olvidar que estas obligaciones de actuar tienen su origen en el propio contrato de trabajo, por lo que los incumplimientos pueden ser sancionados como faltas disciplinarias, al ser contrarias al principio de buena fe y colaboración, que rige la relación laboral.

De todas formas, cuando se valore la responsabilidad del trabajador por los incumplimientos de sus obligaciones preventivas, hay que tener especialmente en cuenta la información y la formación aportada por el empleador.

Un ejemplo de lo manifestado en el párrafo anterior, lo encontramos en el régimen jurídico español. Así, "la ley de prevención, en su artículo 29, en sus dos primeros apartados, atempera la posible responsabilidad del trabajador por incumplimiento de las normas de prevención, condicionándola a su formación y a las instrucciones dadas por el empresario. Aunque no concreta si la formación se refiere a la genérica profesional o a la referida en materia de prevención, la interpretación más adecuada será la de considerar que es la formación en materia preventiva la que determina la exigencia de responsabilidad, aunque normalmente son difícilmente separables. La Ley insiste, sin embargo, en el deber del empresario sobre la formación del trabajador en materia preventiva, y en el párrafo 2, el artículo 29 concreta, en seis apartados específicos, las condiciones de su actividad laboral, pero

---

<sup>494</sup> En el Capítulo III, punto 3.3. ya destacamos los derechos y obligaciones básicas del trabajador en esta materia.

<sup>495</sup> En el sistema jurídico español, se regula específicamente esta característica de las obligaciones de los trabajadores, así el art. 14.4. de la LRT, establece que "Las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta ley, la atribución de funciones en materia de protección y prevención a trabajadores... complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona.



enfocada desde los riesgos laborales y su prevención"<sup>496</sup>. Añade que, "Además la obligación del trabajador se atempera a su propia capacidad y depende en parte, a su vez, de la obligación empresarial de encomendarle la tarea adaptada a su capacidad profesional en materia de seguridad y salud"<sup>497</sup>.

Por otra parte, reiteramos lo manifestado en el punto 3 de este Capítulo, en el sentido de que la responsabilidad que le pueda caber al trabajador por sus incumplimientos preventivos no exime, sin más, al empresario de la suya porque es quien debe garantizar una protección eficaz, vigilando la eficacia de las medidas preventivas adoptadas, el uso de los elementos de protección, etc.

Teniendo en cuenta que el empresario es el obligado principal a asegurar una protección eficaz de la salud del trabajador, las actividades a cargo de éste, en muchos casos, están condicionadas a que el empleador cumpla debidamente con sus obligaciones en esta materia. Por esta razón, el trabajador en el momento de cumplir con sus deberes preventivos lo hace insertándose en el sistema de prevención organizado en la empresa.

No obstante ello, el trabajador debe velar por su propia seguridad y la de terceros presentes en la empresa.

De todas maneras y más allá de la forma en que cada país regule las obligaciones de los trabajadores en esta materia, es importante tener en cuenta que la mayoría de ellas son una consecuencia del propio contrato de trabajo, ya que surgen de los deberes de colaboración, buena fe y obediencia que conforman la relación jurídico laboral y al que deben someterse los empleados dependientes.

---

<sup>496</sup> Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 144. Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

<sup>497</sup> Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 1666. Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

En algunos regímenes jurídicos, como el español, esta obligación de colaboración<sup>498</sup> no se encuentra recogida de forma expresa en el Estatuto de los Trabajadores, sino que es tradicionalmente considerada como un integrante de la buena fe, que debe presidir las relaciones contractuales entre el empresario y el trabajador, esto es, se trata de una de las manifestaciones de la misma. Y es el artículo 5 ET el que impone el ejercicio de esta buena fe<sup>499</sup>.

“Se trata de deberes cuyo cumplimiento persigue la finalidad de proteger a los propios trabajadores obligados, a la que no es ajeno un cierto entendimiento de la naturaleza pública de la normativa preventiva, que obliga a todos, aunque desde luego a los trabajadores en la medida en que exista vínculo contractual laboral”<sup>500</sup>.

Marta Navas-Parejo Alonso<sup>501</sup>, siguiendo a Alfredo Montoya Melgar, afirma que, en definitiva, el contrato de trabajo conlleva la exigencia al trabajador de no sólo cumplir con las órdenes impuestas, sino conducirse de modo adecuado a las expectativas legítimas del otro contratante, que es el empresario, “cooperando a la efectividad del contrato y a la seguridad del tráfico negocial”.

En los gráficos que siguen a continuación, describimos sintéticamente los principales derechos y obligaciones del trabajador.

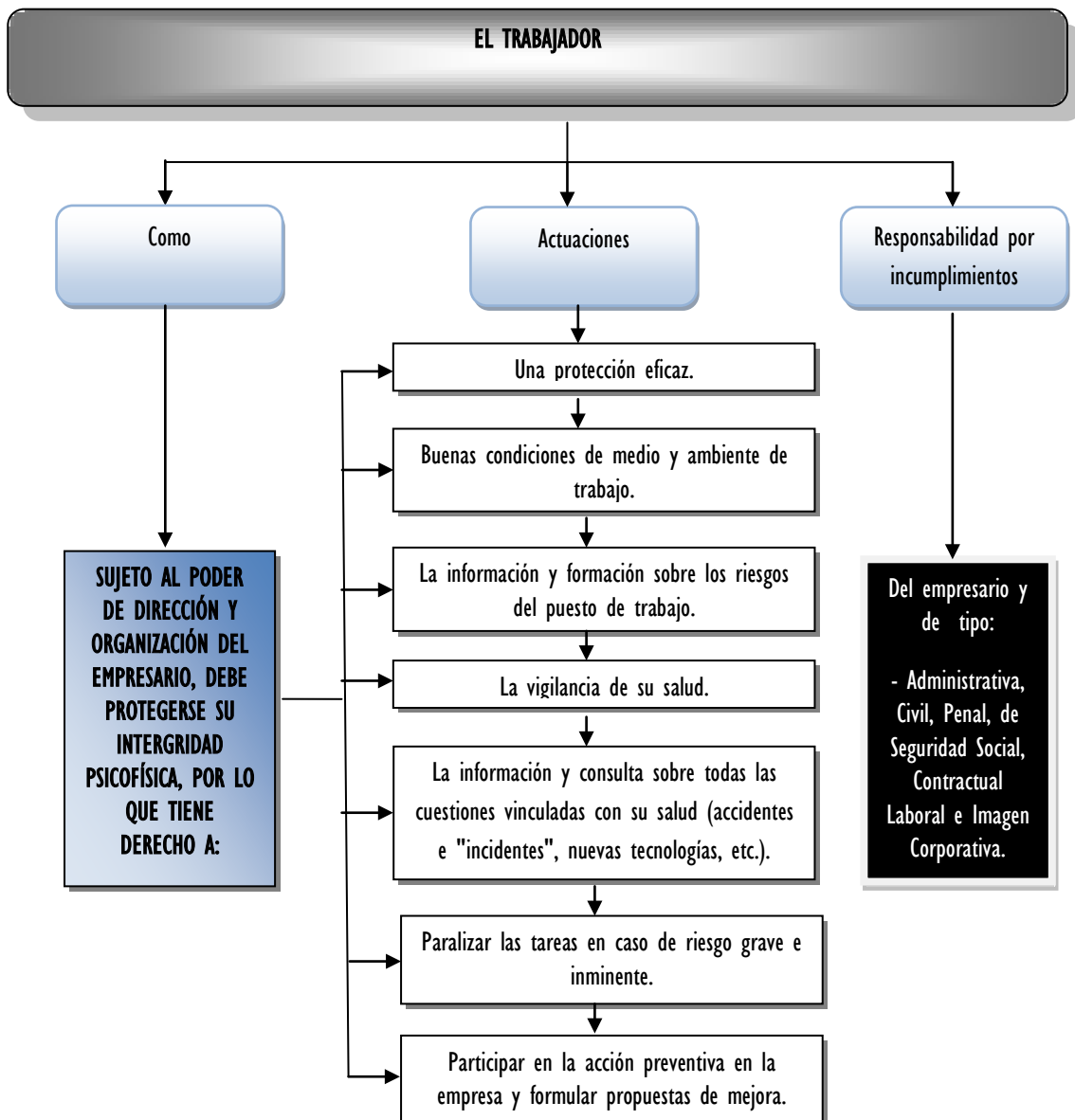
---

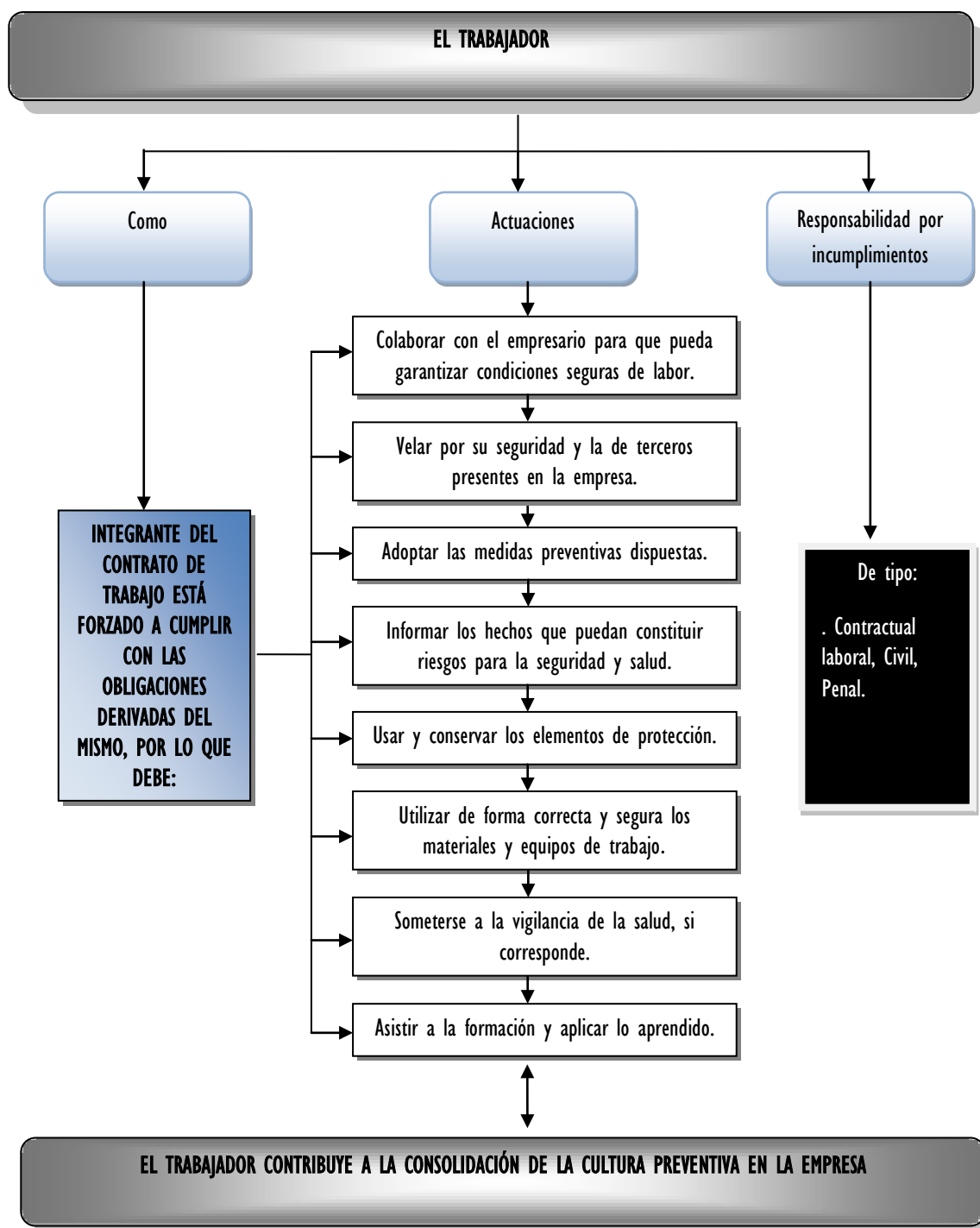
<sup>498</sup> Se trata del deber de colaboración con el empresario, para que éste pueda cumplir sus deberes en la materia (deber también previsto en el art. 19 del Convenio de la OIT nº 155). En efecto, con relación a este deber el citado Convenio establece diversas obligaciones de colaboración de los trabajadores con los empresarios en la materia que nos ocupa; dicha cooperación -que el art. 20 del Convenio conceptúa como "elemento esencial" de la acción preventiva en la empresa, y que tiene una doble faz de derecho y deber- alcanza los siguientes aspectos: Cooperación en el cumplimiento de las obligaciones del empresario; Cooperación para recibir una formación preventiva adecuada; Cooperación en orden a interesarse por los problemas de la seguridad y salud laborales y a emitir su opinión al respecto; Cooperación informando al superior inmediato de los peligros inminentes y graves. Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Icíar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 267, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

<sup>499</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 135, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>500</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 378, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>501</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 139, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.





En base a ello, en este apartado, analizaremos las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos del trabajo, ya que las actuaciones vinculadas con sus derechos ya fueron tratadas en el punto 3 de este Capítulo.

Por otra parte, y más allá de la manera en que cada régimen jurídico lo regule, los incumplimientos del trabajador de sus obligaciones en materia preventiva pueden derivar en consecuencias y responsabilidades de tipo laboral, civil y penal.

Otro aspecto fundamental para asegurar el rol del trabajador, es la necesidad de garantizar y promover su participación en materia de prevención de riesgos laborales, ya que con ello consolidamos la cultura preventiva en el seno de la empresa.

Para conseguir el objetivo antes referido, es imprescindible como lo hemos afirmado en el punto 2 de este Capítulo, que el Estado promueva la sanción de la normativa que regule, en todos sus aspectos, el derecho a la participación de los trabajadores, así como también, desarrolle los mecanismos que motiven al trabajador a ejercer activamente esta función.

En consecuencia, los trabajadores no deberán limitar su participación a una cooperación pasiva y a respetar las normas de seguridad. Para alcanzar el nivel de protección más eficaz de su propia seguridad y salud, los trabajadores necesitan aprovechar plenamente los procedimientos de participación existentes en su lugar de trabajo<sup>502</sup>.

De igual manera, debe asegurarse el control por parte del Estado del cumplimiento de dicha normativa y un régimen sancionador que regule como una “infracción grave”, el no facilitar y/o promover la participación del trabajador.

“La participación de los trabajadores en materia preventiva, es un proceso sencillo de tipo bidireccional, en el que las empresas, los trabajadores y sus representantes:

---

<sup>502</sup> *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, p. 11, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

- hablan entre sí.
- prestan atención mutua a sus preocupaciones.
- buscan y comparten opiniones e información.
- discuten los problemas con anticipación.
- tienen en cuenta las opiniones de cada parte.
- toman decisiones conjuntamente.
- se fían y se respetan unos a otros”<sup>503</sup>.

“Los principales motivos por los que los trabajadores deberían participar activamente en las decisiones empresariales son los siguientes:

- la participación de los trabajadores permite desarrollar métodos eficaces para la prevención de riesgos laborales.
- cuando los trabajadores intervienen en la fase inicial de planificación de una medida, es más probable que comprendan los motivos por los que se adopta, ayuden a encontrar soluciones prácticas y asuman los resultados finales.
- si los trabajadores tienen la posibilidad de participar en la configuración del plan de prevención, ello les permitirá recomendar, sugerir y reclamar mejoras, y ayudar a desarrollar unas medidas dirigidas a evitar los accidentes y enfermedades profesionales que sean oportunas y económicas”<sup>504</sup>.

“Las dos listas de comprobación, de la participación efectiva de los trabajadores, siguientes abarcan los principales puntos que deberán tenerse en cuenta a la hora de elaborar procedimientos para mejorar la participación de los trabajadores. La primera de ellas, se destina a los trabajadores y, la segunda, a sus representantes. Las preguntas a las que se responda con un "no" deberán

---

<sup>503</sup> *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, p. 6, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

<sup>504</sup> *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, p. 7, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

analizarse para comprobar si es posible hacer las cosas de otro modo. No se trata de listas exhaustivas, por lo que se considerarán únicamente guías orientativas de los puntos más importantes”<sup>505</sup>.

	TRABAJADORES	SI	NO
1	¿Se consulta y se hace participar a los trabajadores en el proceso de evaluación de los riesgos relacionados con su puesto de trabajo?		
2	¿Han recibido los trabajadores formación que les capacite para aplicar los principios generales de la prevención y para aplicar las medidas de seguridad y salud establecidas?		
3	¿Se incentiva a los trabajadores para que propongan ideas sobre cómo mejorar de los niveles de seguridad y salud?		
4	¿Se imparte formación a los trabajadores para que notifiquen los riesgos y fallos que pudieran reflejarse en los procedimientos de la empresa dirigidos a la protección de las personas?		
5	¿Se consulta y se hace participar a los trabajadores en la elaboración de instrucciones, procedimientos, políticas, etc.?		
6	Cuando se planifican los cambios, ¿se consulta y se hace participar a los trabajadores antes de adoptar las medidas definitivas?		
7	¿Se educa a los trabajadores para que participen activamente en la búsqueda de mejoras en los procedimientos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo?		
8	¿Se consulta y se hace participar a los trabajadores en la selección de herramientas, equipos de trabajo y equipos de protección individual antes de adquirir estos artículos?		
9	¿Intervienen los trabajadores en la "puesta a prueba" de las medidas preventivas definidas, al objeto de valorar dichas medidas antes de adoptarlas definitivamente?		

<sup>505</sup> *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, p. 13, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

	REPRESENTANTES DE LOS TRABAJADORES	SI	NO
1	¿Existen procedimientos consensuados para la participación de los trabajadores?		
2	¿Se consulta a los representantes de los trabajadores sobre todas las cuestiones relacionadas con la prevención de riesgos, en particular las evaluaciones de riesgo, las medidas preventivas, la designación de los trabajadores responsables de la seguridad y salud, primeros auxilios, formación, introducción de nuevos equipos y nuevas tecnologías, etc.?		
3	¿Se consulta y se hace participar a los trabajadores en la elaboración de instrucciones, procedimientos, políticas, etc.?		
4	¿Se hace participar a los trabajadores en la toma de decisiones en materia de seguridad y salud, por ejemplo a través de órganos consultivos y grupos de trabajo facultados para adoptar decisiones?		
5	Las auditorías de prevención, ¿incluyen de forma activa a los representantes de seguridad, además de a los directivos?		
6	¿Se invita a los representantes de los trabajadores a informar sobre los ejemplos de buenas prácticas adecuados para su incorporación a la base de datos de la empresa?		
7	¿Participan plenamente los representantes de los trabajadores en la investigación de los incidentes?		
8	¿Disponen los representantes de los trabajadores de horas libres remuneradas para examinar los problemas e informar a los trabajadores que representan?		
9	¿Disponen los representantes de los trabajadores de apoyo administrativo para poder realizar satisfactoriamente sus funciones?		
10	¿Están adecuadamente formados los representantes de los trabajadores en los principios generales de la prevención y en su aplicación al lugar de trabajo? ¿Han recibido preparación para llevar a cabo sus funciones de representación?		

## 5.2. El rol del trabajador en Argentina

### 5.2.1. Principales obligaciones del trabajador

En el art. 10 de la ley 19.587, se establecen las siguientes obligaciones básicas de los trabajadores:

- a) cumplir con las normas de higiene y seguridad y con las recomendaciones que se le formulen referentes a las obligaciones de uso, conservación y cuidado del equipo de protección personal



y de los propios de las maquinarias, operaciones y procesos de trabajo.

- b) someterse a los exámenes médicos preventivos o periódicos y cumplir con las prescripciones e indicaciones que a tal efecto se le formulen.
- c) cuidar los avisos y carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad y observar sus prescripciones.
- d) colaborar en la organización de programas de formación y educación en materia de higiene y seguridad y asistir a los cursos que se dictaren durante las horas de labor.

Por otra parte en la Ley de Riesgos del Trabajo (art. 31. 3), se establece que los trabajadores:

- Recibirán de su empleador información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, debiendo participar en las acciones preventivas.
- Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento, así como con las medidas de recalcificación profesional.
- Informarán al empleador los hechos que conozcan relacionados con los riesgos del trabajo.
- Se someterán a los exámenes médicos y a los tratamientos de rehabilitación.
- Denunciarán ante el empleador los accidentes y enfermedades profesionales que sufran.

De igual manera, las disposiciones reglamentarias también se refieren a estos aspectos, así el art. 30 del Decreto n° 170/96, determina que los trabajadores tendrán las siguientes obligaciones:

- Cumplir con las normas de prevención establecidas legalmente y en los planes y programas de prevención.

- Asistir a los cursos de capacitación que se dicten durante las horas de trabajo.
- Utilizar los equipos de protección personal o colectiva y observar las medidas de protección impartidas en los cursos de capacitación.
- Utilizar o manipular en forma correcta y segura las sustancias, máquinas, herramientas, dispositivos y cualquier otro medio con que desarrollen su actividad laboral.
- Observar las indicaciones de los carteles y avisos que indiquen medidas de protección y colaborar con el empleador en el cuidado de los mismos.
- Colaborar en la organización de programas de formación y educación en materia de salud y seguridad.
- Informar al empleador de todo hecho o circunstancia riesgosa inherente a sus puestos de trabajo y al establecimiento en general.

### *5.2.2. La participación del trabajador en la empresa*

Como ya hemos afirmado, uno de los aspectos menos desarrollados en Argentina es el de la participación de los trabajadores, ya que la normativa de prevención de riesgos solo aborda algunos de sus contenidos básicos (como por ejemplo la consulta a los trabajadores o los comités paritarios de seguridad y salud en el trabajo), y lo hace como “una expresión de deseo”, pero no impone la obligatoriedad de asegurar estos derechos de los trabajadores<sup>506</sup>.

De todas formas, resulta de suma importancia, que los trabajadores asuman este rol y reivindiquen, en todos los ámbitos, la necesidad de ejercer

---

<sup>506</sup> Solo hay algunas excepciones a nivel provincial, con legislación local o en sectores de actividad específicos donde, por medio de la negociación colectiva, se establece la obligatoriedad de constituir comités mixtos de higiene y seguridad (como en el caso de las empresas que brindan servicios de televisión por cable, etc.).

esta función. En consecuencia, y mientras no exista normativa nacional que imponga obligatoriamente, de forma expresa y con claridad, todas y cada una de las instancias de participación, resulta de utilidad acudir a la negociación colectiva para regularlas.

### *5.2.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales*

Las responsabilidades por los incumplimientos de los trabajadores, tienen el mismo fundamento y similares consecuencias, tanto en el régimen jurídico argentino como en el español, y no hemos encontrado elementos a destacar en el primero, que no se hallen en el segundo. Por esta razón, analizaremos con mayor detenimiento estos aspectos, cuando describamos su regulación, en el régimen jurídico español.

## *5.3. El rol del trabajador en España*

### *5.3.1. Principales obligaciones del trabajador*

El propio Estatuto de los Trabajadores, regula las principales obligaciones del trabajador, como parte del contrato de trabajo y en particular establece, entre otros, los siguientes deberes (art. 5):

- Cumplir con las obligaciones concretas de su puesto de trabajo, de conformidad a las reglas de la buena fe y diligencia (inc. a).
- Observar las medidas de seguridad e higiene que se adopten (inc. b).
- Cumplir las órdenes e instrucciones del empresario en ejercicio regular de sus facultades directivas (inc. c).

En concordancia con lo anterior, cuando se determinan los derechos y deberes derivados del contrato laboral (Capítulo II, Sección 2ª del ET), en el artículo 19, entre las obligaciones del trabajador, se indica que:

- El trabajador está obligado a observar en su trabajo las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene (inc. 2).
- El empresario está obligado a facilitar formación y el trabajador tiene el deber a seguir estas enseñanzas (inc. 4).

"En el ámbito comunitario, la Directiva 89/391/CEE dedica su Sección III a regular las "obligaciones de los trabajadores". En este sentido, la LPRL sigue sustancialmente en su extenso artículo 29 dicha regulación"<sup>507</sup>. Así "la LPRL y la Directiva acuñan un deber general de seguridad de los trabajadores, manifiestamente adaptado a las condiciones del propio trabajador, en lugar de exigirse un deber abstracto de máxima seguridad, la norma comunitaria y la interna que la traspone y fijan un triple condicionamiento al deber del trabajador de velar por la seguridad y salud propias y de terceros: a) ese deber será exigible al trabajador "según sus posibilidades"; b) ese deber se cumplirá por el trabajador "según su formación"; c) ese deber se regirá por las "instrucciones del empresario"<sup>508</sup>.

Por otra parte, la LPRL, en su artículo 29 establece, en particular y de forma específica, las siguientes obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales:

- El trabajador tiene el deber de 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 terceros que puedan verse afectados por su

---

<sup>507</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 266, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

<sup>508</sup> Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Segunda edición, p. 267, Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario (inc. 1).

- De igual manera se establece que los trabajadores, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, deberán en particular: usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad; utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste; no poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar; informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores<sup>509</sup>; contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo; cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas

---

<sup>509</sup> Los elementos que integran esta obligación de información son los siguientes: el trabajador ha de constatar una situación que ha de ser real; la situación causante del posible riesgo debe ser valorada por el trabajador, por lo que no es preciso que el riesgo sea real y efectivo, sino que el trabajador considere que puede darse; el hecho de que la situación constatada pueda suponer un riesgo debe ser razonablemente motivado por el trabajador. Martín Valverde, Antonio, García Murcia, Joaquín, *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*, Volumen II, p. 1987, Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores (inc. 2)<sup>510</sup>.

"El artículo 29 tiene el carácter de lista abierta y no exhaustiva de obligaciones de los trabajadores, como se deduce, de una parte, del abstracto y amplio contenido de algunas de las previstas en tal precepto, que admite una multiplicidad de conductas difícilmente predeterminables, y, de otra, de la incorporación en otras normas legales y reglamentarias de actuaciones más detalladas que completan el sentido de aquellas. De ahí la importancia que en este punto pueden cobrar las previsiones convencionales, en orden a la concreción de los deberes laborales contemplados con tal generalidad, aunque, ya se ha dicho, resulta excepcional el reconocimiento expreso en la negociación colectiva de obligaciones preventivas de los trabajadores, más allá de la identificación a contrario extraíble de la referencia a las faltas y sanciones causadas por incumplimientos preventivistas de los trabajadores, esto último, ahora sí muy abundante"<sup>511</sup>, ya que "en alguna ocasión, las infracciones en materia de prevención de riesgos sí son objeto de regulación diferenciada y propia, siendo reseñable a su vez la identificación de un procedimiento de actuación especial en orden a la aplicación de sanciones por infracciones en materia preventiva, que garantiza el conocimiento inmediato por parte del comité de seguridad y salud de cualquier descuido, negligencia, incumplimiento de las normas o infracciones relativas a seguridad y salud en el trabajo, informando a la empresa y a la representación del personal y emitiendo un informe preceptivo y valorativo de la gravedad de la falta que tiene además carácter vinculante en su calificación si se adopta por unanimidad o mayoría

---

<sup>510</sup> En relación con los deberes de cooperación con el empresario y de colaboración con la Administración Pública, el trabajador está obligado a (art. 29.2.5 y 6 LPRL): contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo (art. 29.2.5. LPRL). De hecho, el trabajador puede recurrir a la Inspección de Trabajo si considera que las medidas preventivas adoptadas por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y salud en el trabajo (art. 40 LPRL)... Martín Valverde, Antonio, García Murcia, Joaquín, *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*, Volumen II, p. 1987, Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

<sup>511</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 379, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

simple de los componentes, siendo, en caso contrario, facultad de la empresa valorar, amonestar o sancionar directamente"<sup>512</sup>.

En consecuencia, "las obligaciones de los trabajadores de nivel básico, en materia preventiva no finalizan, no obstante, con las establecidas en el artículo 29 LPRL. Existen por lo menos otras dos prestaciones, cuyo incumplimiento es preceptivo para los trabajadores. Se trata de aquellas relacionadas, tanto con la formación recibida por parte del empresario o los sujetos utilizados por éste, como la vigilancia médica. Dichas prestaciones de nuevo pueden reconducirse a las obligaciones anteriormente señaladas, esto es obediencia y colaboración, principalmente esta última"<sup>513</sup>.

En este sentido, está claro que de nada sirve que el empresario cumpla con su obligación de impartir formación en materia preventiva, si el trabajador no sigue y aplica lo aprendido, en el ejercicio de su actividad profesional.

Por ello, "esta disposición favorable y activa del trabajador se recoge en el artículo 19.4 ET, donde se establece que -el trabajador está obligado a seguir dichas enseñanzas y a realizar las prácticas cuando se celebren-. Por tanto debe aceptar los procesos de formación y aplicarlos en el desarrollo de su prestación laboral, ya que el trabajador no sólo estará obligado a adoptar los comportamientos que expresamente se establezcan por la ley, por el empresario o por sus superiores, sino también aquellos que a la luz de las nociones adquiridas mediante la información y formación entren en la diligencia profesional comúnmente requerida para el cumplimiento de su prestación laboral, siempre con el límite de los medios puestos a su disposición"<sup>514</sup>.

---

<sup>512</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 383, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>513</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 156, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>514</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 156, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

"La idea de fondo, viene a traducir que sería inútil el fiel cumplimiento empresarial de las obligaciones que le incumben, si el trabajador se sintiera desvinculado de ellas o se desentendiera de su puesta en práctica en cuanto le corresponde. De ahí el interés que revisten declaraciones convencionales, como las que persiguen la implicación de los representantes unitarios en la mejora de los hábitos de los trabajadores en materia preventiva y, más genéricamente, en el cumplimiento de sus obligaciones laborales"<sup>515</sup>.

Por otra parte, si bien en el régimen jurídico español los exámenes de salud son voluntarios para el trabajador, hay algunos supuestos donde se establece la obligatoriedad de someterse a ellos<sup>516</sup>, por lo que en estos casos el trabajador deberá cumplir con esta obligación.

"De esta forma, ha sido considerado, y así se expresa en otros sistemas jurídicos, que la negativa a desarrollar este tipo de reconocimientos es injustificable, permitiéndose, incluso, la imposición de sanciones al respecto"<sup>517</sup>.

---

<sup>515</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 378, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>516</sup> Los exámenes médicos serán obligatorios, para el trabajador, en los siguientes supuestos: a) cuando el reconocimiento médico sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo, sobre la salud de los trabajadores; b) para verificar si el estado de salud del trabajador constituye un peligro para el mismo o el resto de los trabajadores; c) cuando así lo establezca la normativa, en relación con riesgos específicos o actividades de especial peligrosidad; y d) en el supuesto que el trabajador ocupe puestos que puedan originar enfermedad profesional. Como se puede observar, hay algunas de estas excepciones a la voluntariedad, que son tan amplias que podrían acabar siendo la regla general, de no interpretarse de forma restrictiva. En estos supuestos y como requisito preceptivo, no vinculante, se exige un informe previo a cargo de la representación legal de los trabajadores, por lo que el empresario, antes de adoptar la medida, obligatoriamente debe solicitar dicho informe.

<sup>517</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 158, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.



### 5.3.2. La participación del trabajador en la empresa

Como hemos dicho a lo largo de esta Tesis Doctoral, uno de los aspectos más importantes en materia preventiva, es facilitar y promover la participación de los trabajadores en estos aspectos.

En este sentido, la Directiva Marco del año 1989 de la entonces Comunidad Europea, ya resaltaba la importancia de un incremento de la participación de los trabajadores y, procuraba su elevado grado de intervención, así como también la especialización de sus representantes.

Incluso en la guía práctica sobre "Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo", elaborada por la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, para destacar la importancia del reconocimiento y el ejercicio de este derecho de los trabajadores, se afirma que los directivos no tienen en sus manos la solución a todos los problemas relacionados con la seguridad y la salud. Los trabajadores y sus representantes poseen amplios conocimientos y experiencia sobre el mejor modo de realizar el trabajo y sobre la forma en que ello les afecta. Por este motivo, los centros de trabajo en que los trabajadores contribuyen activamente en materia preventiva suelen presentar niveles inferiores de riesgo y de siniestralidad laboral<sup>518</sup>.

A diferencia del modelo argentino, en España este derecho a la participación está regulado, incluso el empresario se encuentra obligado a justificar su negativa, al no aceptar propuestas de los trabajadores en materias que son de consulta obligatoria con ellos<sup>519</sup>.

En consecuencia, teniendo en cuenta que se reconoce expresamente este derecho, y se lo considera fundamental para consolidar la cultura

---

<sup>518</sup> *Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica*, p. 6, Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Oficina de publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo, 2012.

<sup>519</sup> Ver punto 2.5.5.2. del Capítulo III.

preventiva en la empresa, el trabajador debe ejercer este rol amparado en la normativa y con el respaldo del Estado y los sindicatos.

La Encuesta Nacional de Gestión de la Seguridad y Salud en las Empresas -2009-<sup>520</sup>, elaborada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, al abordar este tema en el punto 10. Conclusiones 10.1. Organización de la prevención 10.1.1. Órganos de participación: delegado de prevención y comité de seguridad y salud (p. 115) indica que:

- Algo más del 40% de los centros de trabajo de seis o más trabajadores cuenta con delegados de prevención. En las ramas industriales se supera el 50% de centros que tienen delegados.
- Son sólo poco más del 20% las mujeres que asumen la función de delegado de prevención.
- Casi todos los delegados de prevención han recibido formación, sobre seguridad y salud en el trabajo desde su designación.
- Los comités de seguridad y salud se constituyen en la gran mayoría de los centros de trabajo de 50 o más trabajadores que disponen de delegados de prevención. Lo más frecuente es que estos comités celebren cuatro reuniones al año o más; la frecuencia aumenta cuanto mayor es el centro de trabajo.
- Las materias de seguridad y salud más frecuentemente objeto de consulta con los delegados de prevención son: la evaluación de riesgos, la organización de la prevención y la organización de la formación; y las que menos son: los puestos de trabajo sin riesgo

---

<sup>520</sup> Según se indica en la Encuesta (p. 7), la población (o universo) de estudio "está compuesta por las empresas de todas las actividades económicas, pertenecientes a todo el territorio nacional (a excepción de Ceuta y Melilla) y que tenían al menos un trabajador dado de alta en la Seguridad Social. La Encuesta está dirigida a los gerentes o propietarios de empresas, siendo la unidad de muestreo la cuenta de cotización a la Seguridad Social. El marco muestral es el Censo de Cotización de Empresas de la Tesorería General de la Seguridad Social, actualizado a noviembre de 2008. La población se compone de un total de 1.120.276 unidades, estratificadas en base a su actividad económica y tamaño de plantilla. Los intervalos utilizados para la formación del estrato por tamaño de plantilla son los siguientes: menos de 10 trabajadores; de 10 a 49 trabajadores; de 50 a 249 trabajadores; de 250 a 499 trabajadores y 500 o más trabajadores". [www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf](http://www.insht.es/InshtWeb/Contenidos/.../InformeEstado-2009.pdf).

para el embarazo, la elección de equipos de trabajo y/o EPI y la introducción de nuevas tecnologías.

- En ausencia de delegados de prevención, los aspectos sobre los que con mayor frecuencia se consulta directamente a los trabajadores son: la evaluación de riesgos, la organización de la formación, la elección de equipos de trabajo y/o EPI y la organización de la prevención; y los aspectos sobre los que menos se consulta: la elección del servicio de prevención ajeno, la elección de la mutua de accidentes y enfermedades profesionales y los puestos de trabajo sin riesgos para el embarazo.

### *5.3.3. Responsabilidades por los incumplimientos de las obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales*

Como surge con toda claridad del apartado 5.3.1, las obligaciones de los trabajadores en esta materia tienen una consideración contractual, ya que tienen origen en el propio contrato de trabajo, por lo que sus incumplimientos pueden considerarse faltas disciplinarias sancionables, incluso, con el despido por “falta a la obediencia debida o trasgresión de la buena fe contractual”.

Por otra parte, y como hemos afirmado en el apartado 3.3. de este Capítulo III, el empresario como titular del poder sancionador, no solo tiene el derecho a ejercer esta facultad disciplinaria, sino que cuando se trata de incumplimientos a obligaciones preventivas, "está obligado a hacerlo". En este caso, la facultad disciplinaria del empresario no es discrecional sino es un verdadero deber empresarial, ya que muchas veces es el único medio para garantizar la tutela de los trabajadores y cumplir con su deber de vigilancia. En este sentido, se ha sostenido que el ejercicio de esta facultad disciplinaria

integra el comportamiento diligente del empresario y no consentidor de los incumplimientos advertidos<sup>521</sup>.

En particular y por remisión de la propia Ley de Prevención de Riesgos Laborales (art. 29.3), estos incumplimientos son de tipo laboral a efectos del art. 58.1 del Estatuto de los Trabajadores, que establece que los trabajadores podrán ser sancionados por la empresa en virtud de incumplimientos laborales, de acuerdo con la graduación de faltas y sanciones que establezcan las disposiciones legales o el convenio colectivo.

"Nada distingue entonces, desde el punto de vista de la responsabilidad del trabajador, el incumplimiento laboral en materia preventiva respecto de cualquier otro que se produzca en el seno de la relación de trabajo, siendo aquí aplicables las reglas propias del poder disciplinario del empleador, cuyo ejercicio requiere el cumplimiento de los principios de tipicidad, proporcionalidad y culpabilidad que operan con carácter general, y que, incluso, se refuerzan aquí por los elementos que modalizan las obligaciones laborales en los términos ya aludidos y que pueden exonerar al trabajador de responsabilidad, al presuponer previos incumplimientos de las obligaciones empresariales"<sup>522</sup>.

En consecuencia, resulta de suma importancia que al regularse el régimen disciplinario en el convenio colectivo, se acuerden y tipifiquen las infracciones derivadas de incumplimientos en prevención de riesgos laborales<sup>523</sup>, más allá de que en caso de inexistencia de acuerdo, se pueda utilizar como listado de infracciones los incumplimientos a las obligaciones establecidas en el art. 29 LPRL.

---

<sup>521</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 23/02/94, RJ 2225.

<sup>522</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 382, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>523</sup> Incluida la penalización de las conductas permisivas de los trabajadores que tengan personal a su cargo, cuando observen incumplimientos en materia preventiva, y no promuevan sanciones disciplinarias o no ejerzan sus funciones de control y vigilancia, tal cual como afirmáramos en el punto 3.3. de este Capítulo III.

No obstante lo manifestado en el párrafo anterior, se afirmó<sup>524</sup> que, "en suma, los convenios colectivos formulan llamadas casi siempre genéricas a las obligaciones de los trabajadores, remitiendo sobre la cuestión a lo establecido en las leyes, pero sin incluir más mención específica a las obligaciones que aquí interesan, cuando se limitan a realizar declaraciones ciertamente confusas de la materia".

Por otra parte, "se advierte una absoluta omisión convencional de otras condiciones que modalizan el deber del trabajador, tales como la consideración de sus condiciones físicas, psíquicas, funcionales u otras que pueden limitar su capacidad de control sobre las tareas que realiza y las medidas preventivas que le afectan -experiencia, destreza, habilidad, por ejemplo-, así como una más clara alusión a las instrucciones recibidas del empresario, que obliga a considerar exigible del trabajador sólo el cumplimiento de aquello que le sea conocido y con el alcance que determine ese conocimiento"<sup>525</sup>.

En el mismo sentido de lo que afirmamos en la introducción de este apartado 5, se ha sostenido<sup>526</sup> que "una cuestión trascendente para la organización del sistema de seguridad y salud en la empresa es la de que el posible incumplimiento de las obligaciones propias por parte de los trabajadores no exculpa en principio la responsabilidad del empresario, derivada de ser el titular de la organización productiva y consecuentemente del funcionamiento de las medidas de acción preventivas que constituyen el contenido del deber de seguridad y salud". Ello podría concretarse del siguiente modo:

---

<sup>524</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 377, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>525</sup> Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, p. 381, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

<sup>526</sup> Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 1667. Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

- "En el artículo 14.4, ya citado, se determina que -las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley (...) complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso contra cualquier otra persona-. Por lo tanto, no se exculpa al empresario en materia preventiva por los actos de los trabajadores que signifiquen un incumplimiento de las propias obligaciones del empresario derivadas del deber de seguridad.
- Esta norma se completa con el art. 15, relativo a los principios de acción preventiva, siendo de destacar a este respecto los siguientes:
  1. En los apartados 2 y 3 ya citados, que exigen al empresario que los trabajadores a los que se encomienden tareas tengan capacidad e información suficiente sobre la materia de seguridad y salud.
  2. Especialmente el apartado 4, que afirma que -la efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador-, lo que significa que el deber de seguridad del empresario con su consiguiente responsabilidad frente a los terceros alcanza a los incumplimientos del trabajador debidos a su -imprudencia profesional- como integrante del ejercicio normal de la actividad del trabajador, y por ello la protección del empresario ha de comprender esta circunstancia, con el límite de la denominada imprudencia temeraria, la cual exime al empresario de la responsabilidad"<sup>527</sup>.

---

<sup>527</sup> Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 1668. Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

Por otra parte, y como ha sostenido Ángel Rubio Ruiz<sup>528</sup>, "los trabajadores pueden incurrir también en responsabilidad civil y patrimonial frente al empresario (responsabilidad contractual) o frente a terceros (responsabilidad extracontractual) por daños y perjuicios causados por sus incumplimientos. También podrían incurrir en responsabilidad penal<sup>529</sup>, el incumplimiento del trabajador tendría que haberse efectuado con dolo o culpabilidad intencionada. De la responsabilidad penal podría derivarse la responsabilidad civil y patrimonial, por los daños y perjuicios causados por el incumplimiento en esta materia, calificado como ilícito penal".

El trabajador puede ser responsable de los delitos o faltas de homicidio y lesiones. "Del tenor literal de estos preceptos, se desprende que cualquier persona puede ser sujeto activo de un delito o falta de homicidio o lesiones, más aún cuando la actividad del trabajador puede afectar a sus compañeros. Ya sean éstos del mismo nivel o sean superiores. La configuración de la conducta típica de los preceptos correspondientes así lo demuestra. Sin embargo, la peculiaridad del supuesto de la seguridad y salud laboral se encuentra precisamente en el hecho de que este tipo de sucesos suelen producirse no por vía activa sino omisiva. Esto es, que por dejar de realizar una acción se provoca un resultado lesivo. A partir de aquí, cabe preguntarse específicamente cuál es la vía de imputación de responsabilidad penal a un trabajador común cuando, por omisión, provoca una lesión o la muerte de otro trabajador. Para ello es necesario acudir a los elementos que condicionan la autoría de un sujeto"<sup>530</sup>.

---

<sup>528</sup> Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de derechos, obligaciones y responsabilidades en la prevención de riesgos laborales*, p. 580, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

<sup>529</sup> Por un delito no específico en materia preventiva, sino por el daño causado a un tercero resultado de su actuación culpable.

<sup>530</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 365, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

"Por tanto, para que un trabajador sea autor de los delitos o faltas de homicidio o lesiones en comisión por omisión, será necesario que concurran en él dos elementos: el material, o dominio del hecho<sup>531</sup>; el formal<sup>532</sup> o posición de garantía"<sup>533</sup>.

En consecuencia, "la cuestión fundamental reside en establecer cuándo un trabajador común se encuentra en posición de garante. Para ello es necesario determinar cuáles son las fuentes de esta posición de garantía"<sup>534</sup>.

"Como resumen, en relación con el cumplimiento de las obligaciones por parte del trabajador y a la vista de los anteriores principios, pueden establecerse tres grados o situaciones, considerando a este respecto los criterios de la jurisprudencia:

- Las faltas o incumplimientos, ocurridos con obediencia a las órdenes del empresario e incluso inherentes a la "condición humana" y que no afectan a la diligencia en el trabajo, no son sancionables por el empresario, y, aunque ocasionen daños a terceros, no dan lugar a responsabilidad del trabajador frente al tercero o al empresario.
- Los incumplimientos del trabajador debidos a negligencia o culpa (imprudencia profesional), pueden ser sancionados como falta laboral por el empresario y pueden dar lugar a responsabilidad

---

<sup>531</sup> Este aspecto ha sido reducido, en general, a considerar autor a "quien domina finalmente la realización del delito, es decir, quien decide en líneas general el si y el cómo de su realización". Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 365, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>532</sup> Se entiende por posición de garantía aquella en que se sitúan los sujetos que tienen "un deber jurídico de actuar para evitar que se produzca el resultado típico". Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 366, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>533</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 366, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

<sup>534</sup> Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, p. 367, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.



civil si hay daños. La responsabilidad sería solidaria con el empresario.

Sin embargo estas faltas no exculpan al empresario de sus propias obligaciones. Mientras que, a la inversa, el incumplimiento previo del empresario de sus obligaciones puede condicionar la responsabilidad del trabajador.

- Las faltas o incumplimientos del trabajador, debidas a conducta temeraria, son sancionables laboralmente y dan lugar en su caso a la consiguiente responsabilidad penal, así como a la responsabilidad directa del trabajador y civil subsidiaria del empresario"<sup>535</sup>.

#### 5.4. Buenas prácticas:

De las reflexiones efectuadas en este punto 5, se pone de manifiesto la importancia del rol del trabajador en materia de seguridad y salud en el trabajo, como parte esencial del sistema, asumiendo su función de colaborador del empresario, para asegurar buenas condiciones y medio ambiente de trabajo y especialmente para que las medidas adoptadas por éste sean eficaces.

Por esta razón, la normativa debe garantizar la posibilidad de que los trabajadores participen en esta materia, al mismo tiempo que se regulen sus obligaciones preventivas y se promueva una actividad proactiva en seguridad y salud en el trabajo.

---

<sup>535</sup> Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, p. 1670. Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

De entre las buenas prácticas para conseguir estos objetivos, destacamos las siguientes:

1. Determinar, en la normativa que regula los derechos y deberes de las partes integrantes del contrato de trabajo, las obligaciones generales de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, con fundamento en los deberes de colaboración, buena fe y obediencia que conforman la relación jurídico laboral.
2. Establecer en la normativa de prevención de riesgos laborales, las obligaciones específicas del trabajador en esta materia, asegurando que todas ellas se cumplan de conformidad con las reglas de la buena fe y diligencia.
3. Determinar, entre otras, como obligaciones básicas de los trabajadores, las siguientes: a) someterse, en todos los casos, a los exámenes médicos preventivos o periódicos y cumplir con las prescripciones e indicaciones que, como consecuencia de ellos, se le formulen; b) colaborar en la organización de programas de formación y educación en materia de higiene y seguridad, asistir a los cursos que se dicten, observar las medidas de protección impartidas en los cursos de capacitación y aplicar lo aprendido en sus actividades profesionales; c) participar en las acciones preventivas dispuestas por el empresario; d) informar al empresario, de todo hecho o circunstancia inherente a su puesto de trabajo y al establecimiento en general, que a su juicio y por motivos razonables, entrañe un riesgo para la seguridad y salud de los trabajadores; e) cumplir las órdenes e instrucciones que, en materia de seguridad y salud laboral, imparta el empresario en el ejercicio regular de sus facultades directivas; f) velar por su propia seguridad y salud en el trabajo y la de terceros, que puedan verse afectados por su actividad profesional, según sus posibilidades y formación, cumpliendo las medidas de prevención adoptadas y las instrucciones recibidas; g) usar adecuadamente los equipos de trabajo y utilizar correctamente los medios de protección; h)

contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente, con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo; i) cooperar con el empresario, para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

4. Promover que, en el convenio colectivo, se concreten los deberes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo.
5. Fomentar que, en el convenio colectivo, se determinen las condiciones físicas, psíquicas, funcionales u otras que pueden limitar la capacidad de control sobre las tareas que realiza el trabajador y otros aspectos que le pueden afectar (experiencia, destreza, habilidad, etc.).
6. Impulsar que, en el convenio colectivo, se establezca la implicación de los delegados de personal, en la mejora de los hábitos de los trabajadores en materia preventiva y en el cumplimiento de sus obligaciones laborales.
7. Determinar en la normativa que regula la relación jurídico laboral, que los incumplimientos del trabajador en materia preventiva, se consideran como de tipo laboral y por ello, sujetos al poder disciplinario del empresario.
8. Establecer que la facultad disciplinaria del empresario, por incumplimientos en materia preventiva de sus trabajadores, no es discrecional, sino que es un verdadero deber empresarial.
9. Asegurar que se tipifiquen (en la ley o en los convenios colectivos de trabajo), las conductas sancionables por los incumplimientos de las obligaciones preventivas de los trabajadores, tanto de aquellos que no cuenten con personal a cargo, como los que sí lo tengan.
10. Promover que, por medio de la negociación colectiva, se establezcan procedimientos especiales de actuación, al momento de aplicar las sanciones por infracciones en materia preventiva,

garantizando la intervención del comité de seguridad y salud, para que emita un informe preceptivo y valorativo de la gravedad de la falta (vinculante o no, para el empresario, según el caso).

11. Determinar que las consecuencias de los incumplimientos preventivos de los trabajadores, puedan ocasionar responsabilidades de tipo penal, contractual laboral, civil y patrimonial, frente al empresario y/o a terceros.
12. Asegurar que en todo sistema de imputación de responsabilidades al trabajador, por sus incumplimientos preventivos, se establezcan, entre otros, los siguientes aspectos a valorar, para graduar las sanciones: a) información e instrucciones, impartidas al trabajador, sobre la prevención de riesgos en la empresa y en su puesto de trabajo; b) formación preventiva; c) asignación de tareas acorde con la formación y capacidad del trabajador y d) incumplimientos previos de las obligaciones empresariales.
13. Regular de forma expresa, en la normativa, el derecho a la participación del trabajador en materia preventiva, para lo cual, entre otros, es necesario determinar: a) las obligaciones del empresario, con indicación expresa de las sanciones que, como faltas "muy graves", se deriven de su incumplimiento; b) los mecanismos que promuevan la pro actividad del trabajador en esta materia; c) que resulta prioritario, el control por parte del Estado del cumplimiento de esta normativa y la aplicación efectiva del régimen sancionador, por no facilitar y/o promover la participación del trabajador; d) las instancias de participación que aseguren la discusión, con la debida anticipación, de los temas vinculados con la seguridad y salud en el trabajo; e) el procedimiento para impulsar que, las decisiones que afecten la seguridad y salud en el trabajo, se adopten conjuntamente por los trabajadores o sus representantes y el empresario; f) la obligación del empresario de justificar su negativa, cuando no acepte las

propuestas de los trabajadores, en aquellas materias que son de consulta obligatoria con ellos; g) que el empresario asegure que los trabajadores, y sus representantes, son consultados, informados y capacitados en todos los aspectos de seguridad y salud en el trabajo relacionados con su labor, incluidas las disposiciones relativas a situaciones de emergencia; h) que el empresario adopte medidas para que los trabajadores, y sus representantes, dispongan de tiempo y de recursos para participar activamente en los procesos de organización, evaluación, planificación y aplicación del sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo; i) la obligación, en los supuestos que corresponda, de permitir a los trabajadores la designación de delegados de salud y seguridad en el trabajo, así como también la constitución del comité mixto de seguridad y salud en el trabajo; j) el deber del empleador de facilitar la designación de los delegados de salud y seguridad en el trabajo y garantizar el ejercicio de sus funciones y k) el deber del empresario de permitir, un funcionamiento "eficiente" del comité de seguridad y salud en el trabajo, garantizando su activa participación.

14. Determinar que al momento de aplicar los mecanismos de "mejora continua", de los sistemas de gestión de la seguridad y salud en el trabajo, se incluya un apartado que aborde las mejoras en los procedimientos para asegurar, impulsar y promover la participación de los trabajadores, sobre la base del diagnóstico efectuado en cada ejercicio. Para realizar este diagnóstico resulta de importancia, entre otros, analizar: a) la participación de los trabajadores en los procesos de evaluación de los riesgos en la empresa; b) si se incentiva a los trabajadores para que propongan ideas sobre, cómo mejorar de los niveles de seguridad y salud; c) si se consulta y se hace participar a los trabajadores, en la elaboración de instrucciones, procedimientos y políticas en materia preventiva; d) si cuando se planifican cambios

en la empresa, se consulta y se hace participar a los trabajadores antes de adoptar las medidas definitivas; e) si se educa a los trabajadores, para que participen activamente en la búsqueda de mejoras en los procedimientos relacionados con la seguridad y la salud en el trabajo; f) si intervienen los trabajadores en la "puesta a prueba" de las medidas preventivas definidas, al objeto de valorar las mismas, antes de adoptarlas definitivamente; g) si existen procedimientos consensuados para la participación de los trabajadores; h) si se posibilita la participación de los trabajadores, a través de órganos consultivos y grupos de trabajo facultados para adoptar decisiones; i) si las auditorías de prevención, incluyen de forma activa a los representantes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo; j) si se invita, a los representantes de los trabajadores, a informar sobre los ejemplos de buenas prácticas; k) si disponen, los representantes de los trabajadores, de horas libres remuneradas para investigar accidentes de trabajo, examinar los problemas e informar a los trabajadores que representan y l) si el empresario está obligado a justificar su negativa, al no aceptar propuestas de los trabajadores en materias que son de consulta obligatoria con ellos.

## **6. El rol de las entidades representativas de trabajadores y empresarios**

### *6.1. Introducción*

Las entidades representativas de trabajadores y empresarios desempeñan un rol importante en materia de seguridad y salud en el trabajo, no solo en relación con la definición de la política preventiva, sino también al participar, con su opinión previa, en la implantación de planes de acción en prevención de riesgos laborales y en el diseño de la normativa en la materia,

así como también en la mejora de las condiciones y medio ambiente de trabajo (CYMAT), construyendo un consenso social, a través de la negociación colectiva "bipartita" o "tripartita" y toda otra instancia de diálogo social.

En el mismo sentido, y como afirmamos en el punto 2.1.2 del Capítulo II, el propio Convenio de la OIT, n° 187, sobre el marco promocional para la seguridad y salud en el trabajo (ratificado tanto por Argentina como por España), exige que los Estados desarrollen, en consulta con las organizaciones de trabajadores y empresarios, políticas, sistemas y programas nacionales de seguridad y salud en el trabajo.

Por otra parte, estas organizaciones asumen la representación institucional de los agentes sociales, en las distintas instancias de participación existentes en el sistema, a la vez que tienen un papel importante en la promoción de la cultura preventiva. Con respecto a esto último, estas entidades tienen que impulsar campañas de sensibilización para que la sociedad asuma, como valor, la necesidad de asegurar buenas condiciones y medio ambiente de trabajo (para ello, deberían vincularse con instituciones públicas competentes en la materia y privadas -como universidades, colegios profesionales, gestoras de prestaciones de seguridad y salud en el trabajo, etc.-).

La labor de sensibilización, no se agota con las acciones antes señaladas, sino que también se debe dirigir hacia sus propios representados (trabajadores y empresarios, según corresponda), ya que el conseguir su "implicación", en la promoción de la mejora de las CYMAT, resulta uno de sus objetivos prioritarios.

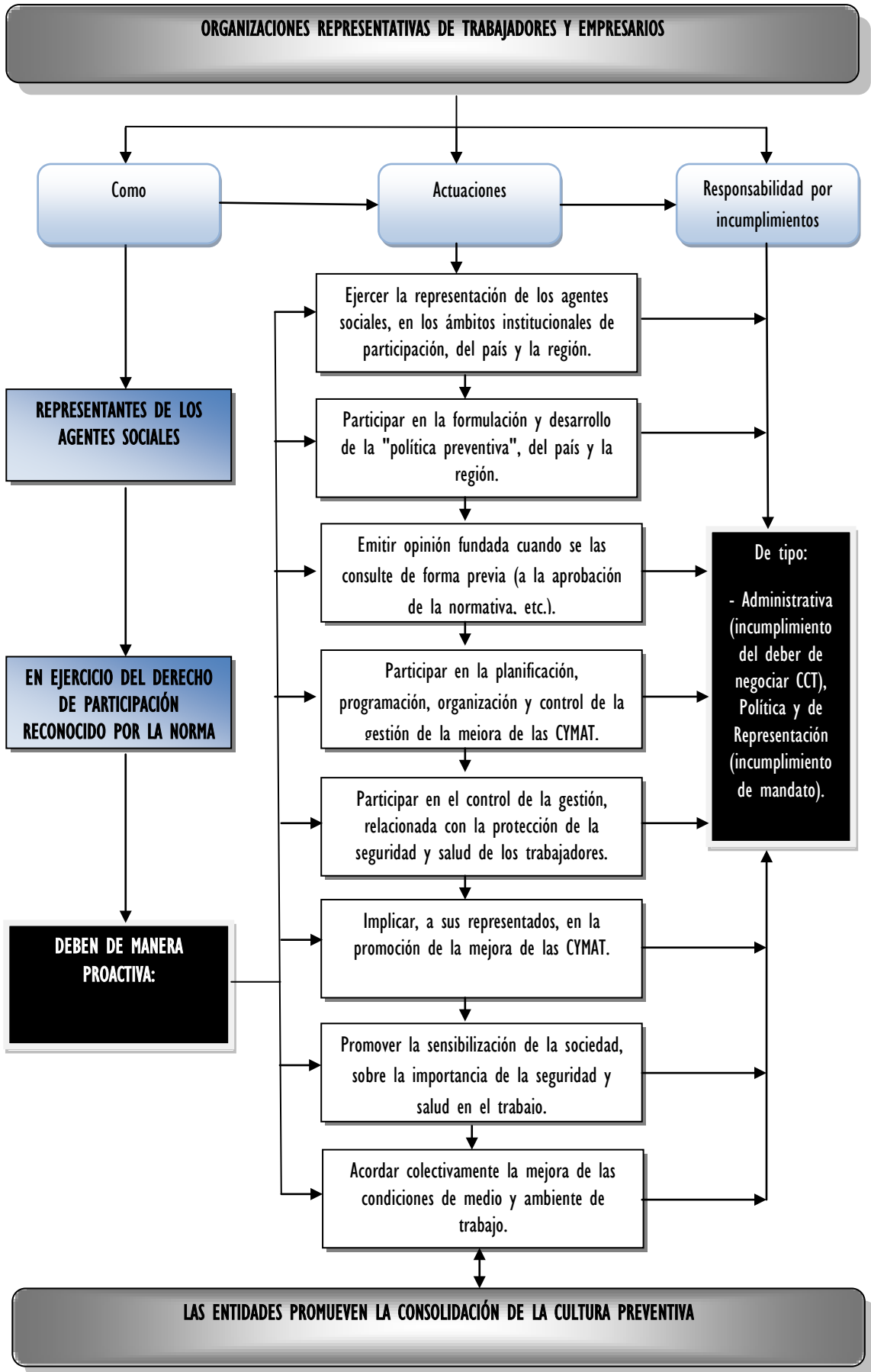
Por otra parte, teniendo en cuenta la importancia del rol de estas organizaciones, resulta fundamental que cuenten con personal capacitado en seguridad y salud en el trabajo y con comisiones técnicas que asesoren a la directiva. De esta manera, se asegura una representación cualificada en todas las instancias de participación, para la aportación de propuestas de políticas preventivas, con fundamento técnico.

Por último, es importante destacar que los incumplimientos de las tareas a cargo de estas entidades, pueden tener consecuencia en el ámbito administrativo (por ejemplo con la aplicación de sanciones por violar el principio de buena fe en la negociación colectiva, etc.); político y de representación (por incumplimiento del mandato de sus representados).

A lo largo de esta Tesis Doctoral, hemos abordado las funciones más trascendentes que tienen a su cargo las organizaciones de empresarios y trabajadores, dentro del ámbito de la seguridad y salud en el trabajo, en consecuencia, nos remitimos a las consideraciones realizadas en dicha ocasión. Por esta razón, en esta oportunidad, solo reseñaremos algunos de esos aspectos, con la finalidad de resaltar el rol de estos agentes sociales en esta materia.

En el cuadro que sigue a continuación indicamos las principales actuaciones que asumen las entidades representativas de trabajadores y empresarios.





## 6.2. *El rol de las entidades en Argentina*

Desde el punto de vista normativo, ya en 1972 con la sanción de la Ley 19.587, se destacó la importancia de la participación de las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios, en materia de seguridad y salud en el trabajo. En este cuerpo legal se indica que: "a los fines de la aplicación de esta Ley considéranse como básicos los siguientes principios y métodos de ejecución: participación en todos los programas de higiene y seguridad de las instituciones especializadas, públicas y privadas, y de las asociaciones profesionales de empleadores, y de trabajadores con personería gremial" (art. 5, inciso m).

Más allá de lo señalado en el párrafo anterior, la formalización de las instancias de participación tuvieron poco desarrollo, desde el punto de vista práctico.

Por otra parte, y como ya hemos comentado, al sancionarse la LRT se institucionaliza la participación de los agentes sociales, al crearse el "Comité Consultivo Permanente", organismo tripartito, integrado por cuatro representantes del Gobierno, cuatro representantes de la Central General de Trabajadores, cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales serán designados por el sector de la pequeña y mediana empresa y presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Este comité, en relación con la prevención de riesgos laborales, tiene funciones consultivas en las siguientes materias: a) reglamentación de esta ley; e) acciones de prevención de los riesgos del trabajo; i) determinación de las pautas y contenidos del plan de mejoramiento. Los dictámenes del comité en estas materias no tienen carácter vinculante y deben ser adoptados por unanimidad (art. 40).

Siguiendo a Carlos María del Bono<sup>536</sup>, podemos afirmar que, "en realidad la -participación- de los sectores mencionados es más declarativa y aparente que real porque, en definitiva, cuando no se alcance la -unanimitad- requerida para las materias relevantes de su competencia (v. art. 40, inc. 3, párr. 2º) las mismas quedan libradas en definitiva al arbitrio del Presidente del Comité Consultivo Permanente, que es el Ministro de Trabajo".

Teniendo en cuenta el objetivo de esta Tesis Doctoral, y siguiendo al autor mencionado en el párrafo anterior<sup>537</sup>, destacamos a continuación las funciones del organismo tripartito, en relación con la prevención de riesgos laborales.

- *"Funciones de iniciativa en materia de modificaciones legislativas:* el Comité Consultivo Permanente puede proponer modificaciones a la normativa sobre riesgos del trabajo y al régimen de higiene y seguridad en el trabajo (conf. art. 40, inc. 1º, párr. 2º, LRT).
- *Funciones consultivas:* la LRT impone a la autoridad de aplicación el deber de consultar con carácter previo a la adopción de las medidas correspondientes y en las materias que se detallarán párrafos abajo.

Las funciones consultivas son cumplidas por el Comité Consultivo Permanente a través de -dictámenes- (art. 40, inc. 3º, párr.2º, LRT), los cuales podrán ser -vinculantes- o -no vinculantes-. Veamos.

- *Dictámenes vinculantes:* tendrán carácter vinculante aquellos dictámenes emanados del Comité Consultivo Permanente y que versen sobre las siguientes materias:

---

<sup>536</sup> Del Bono, Carlos María, "Sujetos comprendidos en la Ley de Riesgos del Trabajo", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 5, p. 252, La Ley, Buenos Aires, 2008.

<sup>537</sup> Del Bono, Carlos María, "Sujetos comprendidos en la Ley de Riesgos del Trabajo", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 5, p. 253, La Ley, Buenos Aires, 2008.

- Listado de enfermedades profesionales (art. 40, inc. 2.b y art. 40, inc. e, párr. 2º, LRT), previo dictamen de la Comisión Médica Central.
- Tablas de evaluación de incapacidades laborales (art. 40, inc. 2.c y art. 40, inc. 3, párr. 2º, LRT).
- Determinación del alcance de las prestaciones en especie (art. 40, inc. 2.d. y art. 40, inc. 3, párr. 2º, LRT).
- Indicadores determinantes de la solvencia económica financiera de las empresas que pretendan autoasegurarse (art. 40, inc. 2.f. y art. 40, inc. 3, párr. 2º, LRT).
- *Dictámenes no vinculantes*: no tendrán carácter vinculante -y en definitiva, sí estrictamente consultivo- los dictámenes emanados del Comité Consultivo Permanente en las siguientes materias:
  - Reglamentación de la LRT<sup>538</sup> (art. 40, inc. 2º. a, y art. 40, inc. 3, párr. 2º LRT).
  - Acciones de prevención de riesgos del trabajo (art. 40, inc. 2. e, y art. 20, inc. 3, párr. 2º, LRT).
  - Determinación de las pautas y contenidos del Plan de Mejoramiento (art. 40, inc. 2, h, y art. 40, inc. 3, párr. 2º, LRT)".

En relación con el rol que desempeñan las organizaciones representativas de los trabajadores, no está de más el recordar que tienen facultades para participar e, incluso, tomar conocimiento del resultado de los procedimientos inspectivos (Ley 23.551 y Ley 25.250). De igual manera, los

---

<sup>538</sup> Como esta disposición no hace distinciones, debemos interpretar que la materia a modificar puede ser tanto leyes como lo decretos reglamentarios e, incluso, las resoluciones. Ramírez, Luis Enrique, *Riesgos del Trabajo -Manual Práctico-*, p. 92, Euros Editores S.R.L., Buenos Aires, 2010.

delegados de personal, tienen derecho a: a) vigilar el cumplimiento de la normativa laboral en sus empresas, participando en las inspecciones realizadas por la autoridad laboral; b) denunciar los incumplimientos a las normas de higiene y seguridad en el trabajo<sup>539</sup>. Por otra parte, las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo están obligadas a comunicarles a los sindicatos<sup>540</sup>, los casos de extinción de contratos de afiliación por falta de pago<sup>541</sup>.

"Sin sistematización alguna, y en distintas disposiciones contenidas en el articulado de la Ley 24.557, se prevé la participación de las asociaciones sindicales de trabajadores en el régimen de la LRT, asignándole distintas funciones y misiones.

Así, en el art. 1º, inc. 2º, apartado d) de la LRT se establece como uno de los objetivos de la ley 24.557 -promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras, propósitos que se complementan con el mandato contenido en el art. 42, inc. b) de la LRT al disponerse que la negociación colectiva laboral podrá: b) definir medidas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y de mejoramiento de las condiciones de trabajo"<sup>542</sup>.

"Las normas reglamentarias de la LRT, también asignan facultades específicas -de control- a las asociaciones sindicales de trabajadores. Así, el Decreto n° 334/96 en su artículo 16 (reglamentario del art. 28, ap. 3 LRT) establece que "1. Los trabajadores y su representación gremial podrán controlar el cumplimiento del deber de afiliación del empleador y el pago de las cuotas correspondientes a la aseguradora en la forma y con los alcances

---

<sup>539</sup> Art. 31, Decreto n° 170/96.

<sup>540</sup> La comunicación debe ser dirigida a aquellos sindicatos representativos de los trabajadores que eran beneficiarios de dicha cobertura.

<sup>541</sup> Art. 18, párrafo 4, Decreto n° 334/96.

<sup>542</sup> Del Bono, Carlos María, "Sujetos comprendidos en la Ley de Riesgos del Trabajo", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 5, p. 255, La Ley, Buenos Aires, 2008.

previstos en la Ley 23.449. Deberán, en su caso, realizar las denuncias pertinentes ante la Superintendencia de Riesgos del Trabajo"<sup>543</sup>.

### 6.3. El rol de las entidades en España

La importancia que el régimen jurídico español le asigna a las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios<sup>544</sup>, en materia de seguridad y salud en el trabajo, queda de manifiesto en la propia "exposición de motivos" de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, ya que en este cuerpo normativo, se destaca el rol de estas entidades, incluso, al momento de articularse la "política preventiva".

Así, en el punto 4, de dicha exposición, se indica que: "La política en materia de prevención de riesgos laborales, en cuanto conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidas a la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores, se articula en 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

---

<sup>543</sup> Del Bono, Carlos María, "Sujetos comprendidos en la Ley de Riesgos del Trabajo", libro *Riesgos del Trabajo* dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Capítulo 5, p. 255, La Ley, Buenos Aires, 2008.

<sup>544</sup> Tienen la consideración de sindicatos más representativos a nivel estatal los que tienen acreditado en el ámbito del Estado un 10% o más del total de delegados de personal de los miembros de los Comités de Empresa y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas (art. 6.2 Ley Orgánica de Libertad Sindical (LOLS, Ley Orgánica 11/1985); y de sindicatos más representativos a nivel de Comunidad Autónoma, los sindicatos de dicho ámbito territorial que tienen en el mismo al menos, el 15% de los delegados de personal y de los representantes de los trabajadores en los Comités de Empresa y en los órganos correspondientes de las Administraciones Públicas, siempre que cuenten con un mínimo de 1.500 representantes y no estén federados o confederados con organizaciones sindicales de ámbito estatal (art. 7.1. LOLS). Por otra parte, se consideran organizaciones empresariales más representativas a nivel estatal, las que cuenten con el 10% o más, de las empresas y trabajadores en el ámbito estatal y tendrán la consideración de asociaciones empresariales más representativas a nivel de Comunidad Autónoma aquellas que en dicho ámbito, no integradas en federaciones o confederaciones de ámbito estatal, cuenten con un mínimo del 15% de los empresarios y trabajadores (Disposición Adicional Sexta del Estatuto de los Trabajadores).

trabajadores, a través de sus organizaciones representativas. En este contexto, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que se crea se configura como un instrumento privilegiado de participación en la formulación y desarrollo de la política en materia preventiva".

Desarrollando lo expuesto en el punto anterior, en el artículo 5 de la LPRL, se indica que: "La política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo. La elaboración de la política preventiva se llevará a cabo con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas" (inc. b).

Así mismo la LPRL, establece con toda claridad que es un "principio básico" de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas, la participación de las entidades empresariales y sindicales en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo (art. 12).

Como afirma Ángel Rubio Ruiz <sup>545</sup>, "esta participación de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas en la Política de Prevención de Riesgos Laborales, se concreta en la LPRL en los siguientes derechos:

A. En el ámbito del Estado:

- a) Ser consultados de modo previo a la aprobación por el Gobierno de las normas reglamentarias de desarrollo de la LPRL (art. 6 LPRL).

---

<sup>545</sup> Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Prevención de Riesgos laborales*, p. 105, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

b) Estar representadas en la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, órgano de participación institucional a nivel nacional en materia de seguridad y salud en el trabajo, a través de dicho órgano de participación, los sindicatos y organizaciones empresariales más representativos tienen el derecho de participar en el desarrollo de las funciones que tiene encomendada la citada Comisión Nacional (art. 13 LPRL):

- Conocer las actuaciones de las Administraciones Laborales competentes en el ejercicio de sus funciones en materia de prevención de riesgos laborales (lo que es una función típica de seguimiento y control de los órganos de participación institucional en los que están representados los sindicatos y organizaciones empresariales más representativas).
- Informar y formular propuestas sobre:
  - criterios y programas generales de actuación.
  - proyectos de disposiciones de carácter general.
  - coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones Laborales, así como entre las Administraciones laboral, sanitaria y de industria.
- Aprobar los Estatutos de la Fundación, adscrita a dicha Comisión, para promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas (Disposición Adicional Quinta de la Ley).

c) Ser consultadas de modo previo a la elaboración de planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en



materia de prevención de riesgos laborales, en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores y ser informadas de sus resultados (art. 40.4 LPRL). Esta participación ha de entenderse que es aplicable tanto en ámbito del Estado, cuando la planificación sea a este nivel, como en los ámbitos territoriales inferiores, ya autonómicos, ya provinciales.

B. En el ámbito de las Comunidades Autónomas:

La participación institucional en el ámbito de las Comunidades Autónomas, -en cuanto a su estructura y organización, se llevará a cabo de acuerdo con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral- (Disposición Adicional Duodécima LPRL).

Dentro de la participación institucional de los agentes sociales en el ámbito de las Comunidades Autónomas, al tener éstas transferidas la ejecución de la legislación laboral y por ende la de la normativa de prevención de riesgos laborales, se han establecido por legislación nacional obligaciones concretas de información a los órganos de participación institucional en los ámbitos territoriales respectivos, por parte de las Autoridades Laborales competentes de cada Comunidad Autónoma. Así, las autoridades laborales competentes, -a través de los órganos de participación institucional-, -informarán sobre las resoluciones de acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos, así como sobre las resoluciones de autorización de entidades auditoras y de entidades formativas en materia de prevención de riesgos laborales- (Disposición Adicional Sexto de la OM de 27-06-1997, BOE de 4 de julio, en relación con el art. 12 y Disposición Adicional Duodécima de la LPRL)".

Por otra parte, y como afirmábamos en otros puntos de este mismo capítulo, es muy importante el rol que ejercen estas entidades dentro del ámbito de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

Decimos esto ya que, "las actuaciones inspectoras en esta materia responden a una programación de su actividad por objetivos, que constituye uno de los principios básicos ordenadores de su funcionamiento, en consecuencia, la planificación y programación de objetivos de la actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos laborales será el resultado de:

- a) *Los programas de objetivos generales establecidos en esta materia*, designados por la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales, sobre la base de las propuestas de objetivos de inspección, así como de las propuestas que al respecto se formulen por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (art. 13.3 LPRL) y de las consultas que, con carácter previo a su elaboración, deben formularse al respecto a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas (art. 40. 4 LPRL).
- b) *Los programas territoriales de objetivos*, determinados -por acuerdo- de cada Comisión Territorial de Inspección de Trabajo y Seguridad Social"<sup>546</sup>.

A ello se añade que "en aplicación de los principios de eficacia, coordinación y participación que rigen la política de prevención de riesgos laborales encomendada a los poderes públicos, respecto de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, la PRL contempla las siguientes medidas:

---

<sup>546</sup> Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Prevención de Riesgos laborales*, p. 546, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

C) Participación y colaboración de los agentes sociales:

La actividad y las actuaciones de la Inspección de Trabajo y Seguridad social en materia de prevención de riesgos laborales ha de realizarse bajo los principios de participación y colaboración con los agentes sociales que inspiran la política de prevención de la Ley (art. 5.1 LPRL), lo que se articula a través de los siguientes mecanismos:

*a) La participación institucional a través de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo y de las organizaciones sindicales y empresariales más representativas*

La comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, de la que forman parte las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, conocerá las actuaciones de vigilancia y control encomendadas a la Inspección de Trabajo y podrá informar y proponer los criterios generales de actuación (art. 13.3 LPRL).

De otra parte, esta participación institucional de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas se establece también para el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma, en cuando su administración Laboral es la competente para la ejecución de la legislación laboral en dicho ámbito (Disposición Adicional Duodécima de la LPRL).

De otra parte, el artículo 40.4 de la LPRL establece que las organizaciones sindicales y empresariales más representativas -serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad social en materia de prevención de riesgos en el trabajo, en especial de los programas

específicos para empresas de menos de seis trabajadores, e informará de sus resultados-.

*b) Participación y colaboración en la actuación inspectora en la empresa*

- El artículo 40 establece que -los trabajadores y sus representantes podrán recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si consideran que las medidas adoptadas por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y salud en el trabajo-.
- Por otra parte el artículo 36.2.a de la Ley establece la facultad de los Delegados de Prevención para acompañar a los inspectores de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa de prevención, pudiendo formular las observaciones que estimen oportunas.
- El inspector, en sus visitas, comunicará su presencia al empresario o a su representante, al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención, o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, -a menos que considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones- (art. 40.2 LPRL).
- La Inspección de Trabajo y Seguridad Social deberá informar -sobre los resultados de sus visitas y las medidas adoptadas como consecuencia de las mismas, a los Delegados de Prevención, así como al empresario mediante diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social- (art. 40.3 LPRL).

c) *Colaboración de la Fundación de Prevención de Riesgos Laborales (Disposición Adicional Quinta de la LPRL)*

La Disposición Adicional Quinta citada establece que, para el mejor cumplimiento de los fines de la citada Fundación de Prevención de Riesgos Laborales, adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, se articulará su colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social"<sup>547</sup>.

#### 6.4. Buenas prácticas

De las reflexiones efectuadas en este punto, se pone de manifiesto la importancia del rol de las entidades representativas de trabajadores y empresarios, en materia de seguridad y salud en el trabajo.

Por esta razón, la normativa debe garantizar el derecho a la participación de estas organizaciones en el diseño, gestión y seguimiento de la política preventiva del país; a la vez que se debe promover una participación proactiva, en representación de los intereses de los agentes sociales.

De entre las buenas prácticas para conseguir estos objetivos, destacamos las siguientes:

1. Determinar, en la norma, como un principio básico y método de ejecución de la política en materia de seguridad y salud en el trabajo, la necesidad de asegurar la efectiva participación de las organizaciones representativas de trabajadores y empresarios, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la

---

<sup>547</sup> Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Prevención de Riesgos laborales*, p. 547, Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo.

2. Regular de forma expresa, en la norma, el derecho de estas entidades a: a) participar en la definición de la política preventiva; b) ser consultadas, de forma previa, a la implantación de planes de acción en prevención de riesgos laborales y en el diseño de la normativa en la materia; c) ser informadas sobre los resultados obtenidos en la ejecución de los planes de acción en seguridad y salud en el trabajo y d) ser consultadas al momento de elaborarse los planes de actuación de la inspección de trabajo en materia de prevención de riesgos laborales y ser informadas de sus resultados.
3. Promover el consenso social, a través de la negociación colectiva "bipartita" o "tripartita" y toda otra instancia de diálogo social, para mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.
4. Determinar en la normativa los temas, de seguridad y salud en el trabajo, que se deben acordar en los convenios colectivos y, establecer incentivos, que promuevan el interés de los agentes sociales por llegar a acuerdos en esta materia.
5. Asegurar la representación de estas entidades en las distintas instancias institucionales, existentes en el ámbito de la seguridad y salud en el trabajo.
6. Impulsar la participación de estas organizaciones en las campañas, públicas o privadas, de sensibilización para que la sociedad asuma, como "valor", la necesidad de asegurar buenas condiciones y medio ambiente de trabajo,
7. Asegurar que la reglamentación establezca, como uno de los objetivos básicos de estas organizaciones, la promoción de acciones tendientes a conseguir la "implicación", de sus representados, en la promoción de la mejora de las CYMAT, a la vez que se exija la asignación de recursos, en las propias partidas presupuestarias, para conseguir dicho objetivo.

8. Promover un nivel de especialización mínimo, en aspectos de seguridad y salud en el trabajo, de los representantes de estas entidades, así como también que dispongan de mecanismos de asistencia técnica especializada en estos temas.
9. Establecer un sistema de premios para las entidades que actúen proactivamente en esta materia, (por ejemplo: facilitando el acceso a subsidios, líneas de créditos, etc.) y castigos para las que no lo hagan (sanciones administrativas, limitaciones a contratar con el Estado, etc.).
10. Determinar que las entidades gestoras de seguridad y salud se vean obligadas a comunicar a los sindicatos, los casos de extinción de contratos, con sus empresas clientes, por falta de pago o por no realización de actividades preventivas recomendadas.
11. Asegurar instancias y procedimientos, para que estas entidades puedan: a) impulsar modificaciones a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo y b) proponer criterios y programas generales de actuación, así como medidas para asegurar la coordinación de actuaciones de las distintas Administraciones Laborales. Además para garantizar el tratamiento y análisis de estas propuestas, será necesario establecer la obligación que la administración valore las propuestas y emita su opinión fundada al respecto.





## **CONCLUSIONES**



*"...la verdad es que fatalmente el hombre es sociable, fatalmente, por más que griten todas las escuelas y quieran hacer del capital y del trabajo dos elementos antagónicos; ellos son y serán concurrentes, y el principio cristiano como el principio democrático son tendencias que no permiten sacar de la ruta ascendente por la que la humanidad va hacia su destino; los más son y valen más que los menos, porque individualmente, para la Ley y para la moral, todos son iguales, y no caben distinciones que no vengan del propio mérito. El trabajo creó el capital, y es justo que por lo menos tome el rango que la paternidad le asigna"<sup>548</sup>.*

Como hemos afirmado anteriormente, de nada sirve con sólo regular normativamente los derechos y obligaciones en esta materia si no conseguimos, al mismo tiempo, que la gestión de la seguridad se oriente a consolidar la cultura preventiva, con objeto de asegurar que las medidas que se establezcan produzcan resultados.

Por ello, resulta de importancia destacar las buenas prácticas que consideramos básicas, para que los integrantes de las relaciones de producción y el Estado, asuman, como propia a la cultura de la prevención y la conviertan en sus comportamientos cotidianos y normales.

En el desarrollo de esta Tesis Doctoral, hemos descrito aquellas buenas prácticas que nos permitirán poner de relieve una serie de conclusiones que promoverían y consolidarían la cultura preventiva. En este sentido,

---

<sup>548</sup> Biale Massé, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Tomo III, editado por Imprenta y Casa Editora Adolfo Grau, Buenos Aires, 1904, versión reeditada en la obra "Juan Biale Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina-", Homenaje en su centenario 1846, España Argentina 1907, Tomo II, p. 694, editado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

consideramos que las actuaciones que transcribimos a continuación, son herramientas básicas y útiles para conseguir que la sociedad asuma como valor la seguridad y salud en el trabajo, descartando las conductas perniciosas que la desprecien. En este sentido, destacamos las siguientes:

1. Aprobar una Política de Estado, en materia de seguridad y salud en el trabajo, con objetivos a corto, mediano y largo plazo, apoyada de forma clara y expresa por todas las fuerzas políticas del país, con control parlamentario de su cumplimiento.
2. Elaborar, con participación de trabajadores, empresarios, entidades gestoras y el Estado, una Estrategia Nacional en esta materia, que incluya metas susceptibles de ser medidas, plazos de ejecución, designación de los responsables, con asignación de recursos adecuados y definidos y con mecanismos de revisión y retroalimentación.
3. Garantizar, en el momento de redactar la normativa de seguridad y salud en el trabajo, la consulta previa con los agentes sociales y sus entidades representativas.
4. Asegurar la transversalidad de la seguridad y la salud en el trabajo, en todas las políticas públicas y especialmente en el sistema educativo.
5. Regular, el compromiso y apoyo de la dirección y los mandos medios de la empresa, así como la participación de los trabajadores en esta materia, tanto en la planificación, como en el funcionamiento del sistema de gestión de la seguridad y la salud.
6. Afianzar la función del Estado, en esta materia, con acciones coordinadas, homogéneas y eficaces de la Administraciones Laborales y con la colaboración de todas las áreas del Gobierno.
7. Consultar, previamente, con las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, los planes de actuación de la Inspección del Trabajo en materia de prevención de riesgos laborales, e informar sobre sus resultados.

8. Garantizar la existencia de mecanismos, que permitan al empresario el conocimiento sobre los costes directos e indirectos de la siniestralidad ocurrida en su empresa.
9. Instituir un sistema de información de la siniestralidad eficaz, de manera que las acciones preventivas se orienten hacia los sectores con mayores tasas de siniestralidad.
10. Ampliar los sistemas de información de enfermedades profesionales, con otros medios que permitan completar los datos recogidos por los métodos tradicionales.
11. Establecer procedimientos de control y auditoría, que permitan detectar desviaciones en la fuente de los datos que compone el sistema de información de la siniestralidad.
12. Confirmar que los sistemas de información de la siniestralidad, contengan el registro de los incidentes y que los mismos sean denunciados.
13. Garantizar la existencia de un sistema que contenga el marco jurídico vigente en la materia, por cada sector de actividad, que permita conocer fácilmente los derechos y obligaciones del trabajador y el empresario, así como también sus responsabilidades ante los incumplimientos, además de las buenas prácticas.
14. Asegurar que los textos normativos, se redacten en un lenguaje claro, sencillo, concreto y específico.
15. Incorporar en los textos constitucionales, el derecho a la seguridad y salud en el trabajo y aquellas otras garantías reconocidas en las Declaraciones Internacionales vinculadas con esta materia.
16. Establecer en la legislación, sistemas de "premios" y "castigos", que por un lado, motiven al empresario a invertir en prevención y, por el otro, desalienten al empresario incumplidor.

17. Reconocer en la legislación, el derecho de información, participación, representación y consulta de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo.
18. Promover, a través del impulso activo de las autoridades públicas y de la remisión legislativa, la negociación colectiva como instrumento para conseguir la mejora de las medidas preventivas, facilitar su adaptación a las necesidades de cada sector de actividad y consolidar la cultura preventiva.
19. Ordenar mecanismos que aseguren, la difusión y la información destinada a los empresarios, sobre el fuerte vínculo existente entre la seguridad y la competitividad.
20. Establecer en la legislación, que la obligación del empresario en esta materia, es dinámica, actualizable y que exige la verificación de la eficacia de las medidas adoptadas.
21. Fijar en la norma, además de la obligación del empresario de integrar la prevención en la gestión general de la empresa, las actividades básicas que sirvan para acreditar el cumplimiento de este deber, los mecanismos de supervisión y las distintas sanciones que se deriven de su incumplimiento (incluida la posibilidad de pérdida de subvenciones, etc.).
22. Asegurar que el empresario, al cumplir con sus obligaciones de consulta a los trabajadores, tenga el deber de justificar sus eventuales decisiones negativas ante propuestas de la representación sindical y/o los delegados de prevención.
23. Simplificar las obligaciones, en materia de seguridad y salud en el trabajo, exigibles a la pequeña y mediana empresa, adecuándolas a sus características particulares.
24. Estatuir en la norma, las directrices nacionales para la implantación y certificación, de un sistema de gestión de la seguridad y salud en el trabajo.

25. Confirmar la existencia de sistemas, que permitan reunir información con respecto a la conducta del empresario, con respecto a la prevención de riesgos laborales.
26. Regular el derecho-deber del empresario a sancionar los incumplimientos del trabajador, en materia preventiva y establecer las sanciones que se aplicarán al empresario si no ejercita este derecho.
27. Aseverar que las sanciones a personas jurídicas, sean impuestas en forma solidaria a la entidad y a sus directores, gerentes, síndicos, administradores, representantes, que hubieren intervenido en el hecho sancionado.
28. Asegurar que el régimen de responsabilidades por incumplimientos de las normativas de seguridad y salud en el trabajo, se establezca en una sola norma, sea integral y eficaz.
29. Fijar un tipo penal específico, para la tutela de la seguridad y salud en el trabajo, que penalice la conducta del empresario que por no cumplir con la normativa de prevención, ponga en grave peligro la salud del trabajador.
30. Garantizar la aplicación de las sanciones/recargos, la persecución de los delitos y la aplicación de todas las penas accesorias establecidas.
31. Confirmar la existencia de un "registro de siniestralidad por empresa y de sanciones administrativas por incumplimientos a las normas de prevención de riesgos laborales", gestionado por el Estado, en coordinación con los Estados Regionales.
32. Determinar las "voces" que permitan agrupar las materias relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo, para garantizar la existencia de bases de datos que sistematicen y ordenen las resoluciones adoptadas, tanto en sede administrativa como judicial, según la cuestión de fondo resuelta en las mismas.
33. Regular, con toda claridad y de manera expresa, las funciones principales de las entidades gestoras.

34. Establecer en la norma, la obligación de que el empresario analice los informes técnicos suministrados por la entidad gestora y comunique a la misma, las omisiones, defectos o inexactitudes que eventualmente puedan existir en aquellos.
35. Asegurar que las entidades gestoras, cumplan un rol más activo al momento de verificar incumplimientos de sus clientes en materia preventiva (por ejemplo, estableciendo que los incumplimientos verificados sean causa de agravamiento de las sanciones y/o imponiendo la obligación de comunicarlos a la representación sindical de los trabajadores, etc.).
36. Determinar, en la normativa, los derechos y deberes de los trabajadores en materia de seguridad y salud en el trabajo, y las consecuencias de sus incumplimientos.
37. Disponer, en la normativa, los temas de seguridad y salud en el trabajo, que se deben acordar en los convenios colectivos y, establecer incentivos, que promuevan el interés de los agentes sociales por llegar a acuerdos en esta materia.
38. Fijar instancias y procedimientos, para que las entidades representativas de trabajadores y empresarios puedan impulsar modificaciones a la normativa sobre seguridad y salud en el trabajo y proponer criterios y programas generales de actuación, estableciendo la obligación que la administración valore las propuestas y emita su opinión fundada al respecto.



**FUENTES**  
**Y**  
**BIBLIOGRAFÍA**



## 1. Fuentes

Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, "La integración de la seguridad y la salud en el trabajo en el sistema educativo. Buenas prácticas en la enseñanza escolar y la formación profesional", Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2006.

Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, "Participación de los trabajadores en la seguridad y la salud en el trabajo. Una guía práctica", Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo, 2012.

Arese, César, "Negociação coletiva e atores sindicais - Informe Nacional Sección Argentina", XIX Encuentro del Grupo Bologna-Castilla La Mancha-OIT, Florianópolis, Brasil, 2011.

Boix, Pere y Rodríguez de Prada, Antonio, "Criterios de buena práctica profesional en actividades preventivas", Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2011.

Cardenal Carro, Miguel, Sempere Navarro, Antonio V., "Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de Europa", Universidad de Murcia, Fundación Mapfre. Mapfre S.A., 2000.

González, Jaime, "Sarkozy y Hollande, en el Día de la Victoria - Pura envidia", Sección Enfoque del Periódico ABC, del 9 de mayo de 2012.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, "Directrices básicas para el desarrollo de la prevención de los riesgos laborales en la empresa", Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2013.

Instituto Riojano de Salud Laboral, "Estudio del coste económico de los accidentes de trabajo registrados en la Comunidad Autónoma de La Rioja", Instituto Riojano de Salud Laboral, 2008.

Jiménez, Fernando, "El sistema político español contemporáneo", Universidad Nacional de Educación a Distancia, 2005.

Lex Nova, Boletín de novedades en prevención, Gaceta Informativa-Lex Nova, año VI, Nº 156, 16 de mayo de 2011.

Luque Parra, Manuel y Gines i Fabrellas, Anna, "La judicialización de los conflictos en materia de seguridad y salud laboral", Foment del Treball Nacional, 2012.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección de estudios de relaciones del trabajo, "Estado de la negociación colectiva-Tercer trimestre 2012", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2012.

Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Dirección de estudios de relaciones del trabajo, "Comportamiento de la negociación colectiva durante 2010", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2010.

Moix Blázquez, Manuel, "Un convenio de siniestralidad necesario", El Mundo nº 124 Profesionales, del 22 de setiembre de 2006.

Montero, Marta S., "Acuerdos de delimitación de competencia en el orden nacional y provincial, respecto de los servicios administrativos en el sector laboral", Doctrina Laboral II, Errepar, 2000.

Mosquete, Demetrio Vicente, "Actividad de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social. Informe sobre el Estado de la Seguridad y Salud Laboral en España. 2010", Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, 2012.

Organización Internacional del Trabajo, "La seguridad en cifras", Oficina Internacional del Trabajo, 2003.

Organización Internacional del Trabajo, "Conclusiones obtenidas en la Conferencia Internacional de Trabajo, de la Organización Internacional del Trabajo", Oficina Internacional del Trabajo, 2003.

Rodríguez Roel, Ramón, "Aplicación de la seguridad en el proyecto en una pequeña empresa", Revista Mapfre Seguridad N° 45, 1992.

Romero, César Enrique, "Los derechos económicos y sociales en la Constitución Argentina", Revista de Estudios Políticos, nº 208-209, 1976.

Sala Franco, Tomas, "La responsabilidad de los servicios de prevención ajenos a la empresa y del personal a su servicio", Ponencia presentada en el VI Congreso Nacional de Derecho Sanitario, celebrado en Madrid, los días 21, 22 y 23 de octubre de 1999.

Salinas Molina, Fernando, "El sistema de valoración de daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales conforme a la nueva Ley Reguladora de la Jurisdicción Social", Artículo extraído del libro Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Social, publicado por Lex Nova en su portal prevención, 2012.

San Juan, Claudio, "Participación de los Trabajadores en materia de Salud y Seguridad en el Trabajo en Argentina", Oficina Internacional del Trabajo, Documentos de Trabajo, 2004.

Sánchez-Cervera Senra, Santiago, "Evolución histórica de la normativa de seguridad e higiene en el trabajo en España: de Dato a la Constitución de 1978", Tesis Doctoral, Universidad de Alcalá, Facultad de Derecho, Departamento de Fundamentos de Derecho y Derecho Penal, 2012.

Toselli, Carlos Alberto, "Un caso de masoquismo legislativo - A propósito de la Ley de Riesgos del Trabajo", Ponencia Congreso de Derecho del Trabajo. La Rioja, Argentina, 2011.



## 2. Bibliografía

Ackerman, Mario Eduardo, "Prevención de Riesgos y Deber de Seguridad del Empleador: Dos Categorías Jurídicas y Ámbitos de Responsabilidad Diferentes", *Semana Argentina de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentaciones 2004-Superintendencia de Riesgos del Trabajo*, Editorial Melenzane S.A., Buenos Aires, 2005.

Albarrán Rueda, Isabel; Araujo García, Cristina; Bennassar Alemany, Bartolomé J.; Llacuna Morena, Jaime; Navajas Líndez, Mar; Cañada Clé, Jorge; Díaz Olivares, Ignacio; Puebla Hernanz, Miguel Ángel; Soriano Serrano, Manuel; Millán Villanueva, A. José; Moreno Hertado, José Joaquín, *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 1998.

Alterini, Atilio, *Responsabilidad Civil*, Editorial Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1992.

Bayton y Perez Botija, *Manual de Derecho del Trabajo*, Editora Pons, Madrid, 1967.

Bertolo, Susana G. y Capozzi, Sergio E., *Ley de Riesgos del Trabajo*, Editorial LibroDar Servicios, Buenos Aires, 1996.

Bialet Massé, Juan, *Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República*, Editado por Imprenta y Casa Editora Adolfo Grau, Buenos Aires, 1904. Versión reeditada por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

Cabanellas, Guillermo, *Introducción al derecho laboral*, Omeba, Buenos Aires, 1961.

Cabero, Manuel Iglesias (Coordinador); Botana López, Jose M<sup>a</sup>; Sagardoy de Simón, Íñigo; Fernández Marcos, Leodegario y Fernández Domínguez, Juan José, *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Editorial Civitas Ediciones, S.L., Madrid, 2008

Cardenal Carro, Miguel y Arias Domínguez, Ángel, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Editorial Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. España, Madrid, 2003.

Cardenal Carro, Miguel, Sempere Navarro, Antonio V., *Transposición de la Directiva Marco de Seguridad Laboral en diferentes países de Europa*, Editorial Mapfre S.A., Madrid, 2000.

Corte, Néstor. Machado José Daniel, *Siniestralidad laboral - Ley 24.557*, Editorial Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 1996.

Del Bono, Carlos María, "Características generales de la ley 24.557" (Capítulo 4), libro *Riesgos del Trabajo*, dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008.

Del Bono, Carlos María, "Sujetos comprendidos en la Ley de Riesgos del Trabajo" (Capítulo 5), libro *Riesgos del Trabajo*, dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008.

Despontín, Luis A., "Juan Bialeto Massé - Precursor del derecho del trabajo. Primer profesor de derecho laboral", libro *Juan Bialeto Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.



Despontín, Luis A., Pepe, Ivo Iram, Aricó de S., María A., *El proceso laboral en Córdoba*, Editorial Talleres Gráficos de la Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, 1966

Diez, Manuel María, *Manual de derecho administrativo*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1981.

Espasa Calpe, *Gran Enciclopedia Universal*, Espasa Calpe, S.A., Madrid, 2004.

Fernández de León, Gonzalo, *Diccionario jurídico*, Ediciones contabilidad moderna, Buenos Aires, 1972.

Galán García, Agustín, Estudio Introdutorio de la edición facsímil de la obra *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, por María Palancar y Eugenio Pérez Botija Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

Gallart Folch, Alejandro, *Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo*, Comares, S.L., Granada, 2000.

González-Carbajal García, Juan Manuel, *Aspectos jurídicos-públicos de la prevención de riesgos laborales*, Editorial Colex, Madrid, 2000.

González-Posada Martínez, Elías, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Editorial Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

Grisolia, Julio Armando, *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Depalma, Buenos Aires, 1999.

Hiba, Juan Carlos, "Principales campos de acción de las centrales sindicales para la prevención de riesgos", *Semana Argentina de la Salud y Seguridad en el Trabajo. Presentaciones 2004*, Superintendencia de Riesgos del Trabajo, Editorial Melenzane S.A., Buenos Aires, 2005.

Husband, J. I., *Introducción a la Administración del Trabajo*, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1982.

Igartua Miró, María Teresa, *Sistema de Prevención de Riesgos Laborales*, Editorial Tecnos, Madrid, 2008.

Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, *La SST como tema de educación transversal*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (INSHT), Madrid, 1998.

López, Rafael de Francisco, "Bialet Massé y el diseño de un modelo olvidado de seguridad y salud de los trabajadores en la Argentina finisecular", libro *Juan Bialet Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

Luna, Félix, *Breve historia de los argentinos*, Editorial Planeta Argentina, S.A.I.C., Buenos Aires, 1997.

Markowitz, Steven B., "Sistemas de vigilancia y notificación de enfermedades profesionales", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 1998.

Martín Valverde, Antonio, García Murcia, Joaquín, *Tratado Práctico de Derecho de la Seguridad Social*, Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Conceptos y temas prácticos de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2010.

Mateos Beato, Alfredo y Martín Jiménez, Rodrigo, *Tratado Práctico de Derecho del Trabajo*, Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2008.

Miller, Jonathan M., Gelli, María Angélica Gelli y Cayuso, Susana, *Constitución y poder político*, Astrea, Buenos Aires, 1992.

Monereo Pérez, José Luis, *Teoría jurídica del convenio colectivo: su elaboración en la ciencia de derecho* (Estudio preliminar. Las convenciones colectivas de condiciones de trabajo), Editorial Comares, S.L., Granada, 2000.

Montoya Melgar, Alfredo, *Derecho del Trabajo*, Editorial Tecnos, Madrid, 2006.

Montoya Melgar, Alfredo, *Curso de Seguridad social*, Editorial Aranzadi S.A., Navarra, 2005.

Montoya Melgar, Alfredo; Pizá Granados, Jaime; Alzaga Ruiz, Iciar, *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A., Madrid, 2009.

Navas-Parejo Alonso, Marta, *Obligaciones y responsabilidades de los trabajadores en materia de seguridad y salud laboral*, Thomson Reuters, Lex Nova S.A.U., Pamplona, 2012.

Organización Internacional del Trabajo, *La inspección del trabajo: manual de educación obrera*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1986.

Palancar María y Pérez Botija Eugenio, *La Prevención de los Accidentes del Trabajo*, Consejería de Empleo de la Junta de Andalucía - Fundación Mapfre, Sevilla, 2008.

Perán Quesada, Salvador, *La responsabilidad social de las empresas en materia de prevención de riesgos laborales*, Editorial Comares, S.L. Granada, 2010.

Pérez, Felipe Santiago, *La Constitución Nacional y la Corte Suprema*, Amauta, Buenos Aires, 1962.

Pérez, Marcelo Claudio, *La Responsabilidad Extracontractual de las ART*, La Ley, Buenos Aires, 2000.

Petersen, Dan, "Política de seguridad, liderazgo y cultura", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de España, Madrid, 1998.

Pose, Guillermo A., *Régimen jurídico de la función pública*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1985.

Ramírez, Luis Enrique, *Riesgos del Trabajo. Manual práctico*, Euros Editores S.R.L., Buenos Aires, 2010.

Rivero Lamas, Juan y De Val Tena, Ángel Luis, *El modelo social en la Constitución Española de 1978*, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 2003.

Rodríguez Mancini, Jorge, "Acciones derivadas de la LRT" (Capítulo 12), libro *Riesgos del Trabajo*, dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008.

Rodríguez, Carlos Marín, "La prevención de los infortunios del trabajo" (Capítulo 7), libro *Riesgos del Trabajo*, dirigido por Rodríguez Mancini, Jorge y Foglia, Ricardo Armando, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008.

Rubio Romero, Juan Carlos, *Manual para la Formación de Nivel Superior en Prevención de Riesgos Laborales*, Ediciones Díaz de Santos, Madrid, 2005.

Rubio Ruiz, Ángel, *Manual de Derechos, Obligaciones y Responsabilidades en la Prevención de Riesgos laborales*, Editorial Fundación Confemetal, Madrid, 2002.

Ruiz Rodríguez, José Ignacio, *Curso de Prevención de riesgos laborales: España en el marco de la Unión Europea*, Editorial Dykinson, Madrid, 1999.

Ruiz Rodríguez, José Ignacio, *Manual de prevención de riesgos laborales: desarrollo práctico del decreto 39/97 de los servicios de prevención*, Editorial Dykinson, Madrid, 2001.

Ruiz Rodríguez, José Ignacio, *Nuevas perspectivas sobre la prevención de riesgos laborales: aplicación práctica de la Ley 31/95, sus reformas y el Real decreto 39/97*, Editorial Dykinson, Madrid, 2004.

Sagardoy, Juan Antonio, *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Civitas Ediciones, SL, Madrid, 2008.

Sagès, Néstor, *Tratado de derecho del trabajo*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1982.

Salas Franco, Tomás, *Derecho de la prevención de riesgos laborales*, Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2011.

Sánchez Iglesias, Ángel L y Grau Ríos, Mario, *La empresa y la prevención de riesgos laborales – Nueva Normativa de prevención de riesgos laborales: aplicación práctica*, Fremap, Madrid, 1999

Sánchez Torres, Esther, *El deber de negociar y la buena fe en la negociación colectiva*, Consejo Económico y Social, Madrid, 1999.

Sánchez-Camacho, Pérez, Alicia, Presentación de la obra: *La seguridad y la salud en el trabajo como materia de enseñanza transversal*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Madrid, 1998.

Sappia, Jorge Jerónimo, "Impacto de Bialet Massé en el Derecho Positivo Laboral Argentino", libro *Juan Bialet Massé - Precursor de la regulación de las condiciones de trabajo en América Latina- Homenaje en su centenario 1846 España Argentina 1907*, Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, Madrid, 2008.

Simard, Marcel, "Cultura y Gestión de la Seguridad", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

Tissembaun, Mariano R., *La jurisdicción nacional y provincial en materia laboral*, Editorial La Ley, Buenos Aires, 1957.

Tudela Cambroner, Gregorio y Valdeolivas García, Yolanda, *La seguridad y la salud laboral en la negociación colectiva*, Ministerio de Trabajo e Inmigración, Madrid, 2009.

Wright, Michael J., "Negociación colectiva y salud y seguridad", *Enciclopedia de Salud y Seguridad en el Trabajo*, Oficina Internacional del Trabajo, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Madrid, 1998.

**APÉNDICE**  
**DOCUMENTAL**





## **LEGISLACION ARGENTINA**



## ÍNDICE

## LEGISLACIÓN ARGENTINA

1.1. Ley nº 24.557, Ley de Riesgos del Trabajo.....	605
1.2. Ley nº 19.587, Ley de Higiene y Seguridad en el Trabajo.....	645
1.3. Decreto Reglamentario nº 351/1979, Reglamenta la Ley nº 19.587 de Higiene y Seguridad en el Trabajo (fragmento).....	653



## **1. 1. LEY Nº 24.557, RIESGOS DEL TRABAJO<sup>549</sup>**

Sancionada: Setiembre 13 de 1995.

Promulgada: Octubre 3 de 1995.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

### **CAPITULO I**

#### **OBJETIVOS Y AMBITO DE APLICACION DE LA LEY**

ARTICULO 1° — Normativa aplicable y objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT).

1. La prevención de los riesgos y la reparación de los daños derivados del trabajo se regirán por esta LRT y sus normas reglamentarias.

2. Son objetivos de la Ley sobre Riesgos del Trabajo (LRT):

a) Reducir la siniestralidad laboral a través de la prevención de los riesgos derivados del trabajo.

b) Reparar los daños derivados de accidentes de trabajo y de enfermedades profesionales, incluyendo la rehabilitación del trabajador damnificado.

c) Promover la recalificación y la recolocación de los trabajadores damnificados.

---

<sup>549</sup> Fuente: Información Legislativa [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) , Febrero 2013.

d) Promover la negociación colectiva laboral para la mejora de las medidas de prevención y de las prestaciones reparadoras.

#### ARTICULO 2° — Ámbito de aplicación.

1. Están obligatoriamente incluidos en el ámbito de la LRT:

a) Los funcionarios y empleados del sector público nacional, de las provincias y sus municipios y de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

b) Los trabajadores en relación de dependencia del sector privado.

c) Las personas obligadas a prestar un servicio de carga pública.

2. El Poder Ejecutivo nacional podrá incluir en el ámbito de la LRT a:

a) Los trabajadores domésticos.

b) Los trabajadores autónomos.

c) Los trabajadores vinculados por relaciones no laborales.

d) Los bomberos voluntarios.

#### ARTICULO 3° — Seguro obligatorio y autoseguro.

1. Esta LRT rige para todos aquellos que contraten a trabajadores incluidos en su ámbito de aplicación.

2. Los empleadores podrán autoasegurar los riesgos del trabajo definidos en esta ley, siempre y cuando acrediten con la periodicidad que fije la reglamentación:

a) Solvencia económico-financiera para afrontar las prestaciones de ésta ley.

b) Garanticen los servicios necesarios para otorgar las prestaciones de asistencia médica y las demás previstas en el artículo 20 de la presente ley.

3. Quienes no acrediten ambos extremos deberán asegurarse obligatoriamente en una "Aseguradora de Riesgos del Trabajo (ART)" de su libre elección.

4. El Estado nacional, las provincias y sus municipios y la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires podrán igualmente autoasegurarse.

## CAPITULO II

### DE LA PREVENCION DE LOS RIESGOS DEL TRABAJO

ARTICULO 4° — Obligaciones de las partes.

1. Los empleadores y los trabajadores comprendidos en el ámbito de la LRT, así como las ART están obligados a adoptar las medidas legalmente previstas para prevenir eficazmente los riesgos del trabajo.

A tal fin y sin perjuicio de otras actuaciones establecidas legalmente, dichas partes deberán asumir compromisos concretos de cumplir con las normas sobre higiene y seguridad en el trabajo. Estos compromisos podrán adoptarse en forma unilateral, formar parte de la negociación colectiva, o incluirse dentro del contrato entre la ART y el empleador.

2. Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo deberán establecer exclusivamente para cada una de las empresas o establecimientos considerados críticos, de conformidad a lo que determine la autoridad de aplicación, un plan de acción que contemple el cumplimiento de las siguientes medidas:

a) La evaluación periódica de los riesgos existentes y su evolución.

b) Visitas periódicas de control de cumplimiento de las normas de prevención de riesgos del trabajo y del plan de acción elaborado en cumplimiento de este artículo.

c) Definición de las medidas correctivas que deberán ejecutar las empresas para reducir los riesgos identificados y la siniestralidad registrada.

d) Una propuesta de capacitación para el empleador y los trabajadores en materia de prevención de riesgos del trabajo.

Las ART y los empleadores estarán obligados a informar a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo o a las Administraciones de Trabajo provinciales, según corresponda, la formulación y el desarrollo del plan de acción establecido en el presente artículo, conforme lo disponga la reglamentación.

*(Apartado sustituido por art. 1º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

3. A los efectos de la determinación del concepto de empresa crítica, la autoridad de aplicación deberá considerar especialmente, entre otros parámetros, el grado de cumplimiento de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, así como el índice de siniestralidad de la empresa.

*(Apartado sustituido por art. 1º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

4. La ART controlará la ejecución del plan de acción y estará obligada a denunciar los incumplimientos a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

*(Apartado sustituido por art. 1º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

5. Las discrepancias acerca de la ejecución del plan de acción serán resueltas por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo.

*(Apartado sustituido por art. 1º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

**(Nota Infoleg:** Por art. 4º del Decreto Nº 617/97 B.O. 11/07/1997, se establece que el plazo para la formulación o reformulación de los Planes de Mejoramiento para la actividad agraria, previstos en el presente artículo será de SEIS (6) meses, a partir de la vigencia del mismo.)



#### ARTICULO 5° — Recargo por incumplimientos.

1. Si el accidente de trabajo o la enfermedad profesional se hubiere producido como consecuencia de incumplimientos por parte del empleador de la normativa de higiene y seguridad en el trabajo, éste deberá pagar al Fondo de Garantía, instituido por el artículo 33 de la presente ley, una suma de dinero cuya cuantía se graduará en función de la gravedad del incumplimiento y cuyo tope máximo será de treinta mil pesos (\$ 30.000).

2. La SRT es el órgano encargado de constatar y determinar la gravedad de los incumplimientos, fijar el monto del recargo y gestionar el pago de la cantidad resultante.

### CAPITULO III

#### CONTINGENCIAS Y SITUACIONES CUBIERTAS

#### ARTICULO 6° — Contingencias.

1. Se considera accidente de trabajo a todo acontecimiento súbito y violento ocurrido por el hecho o en ocasión del trabajo, o en el trayecto entre el domicilio del trabajador y el lugar de trabajo, siempre y cuando el damnificado no hubiere interrumpido o alterado dicho trayecto por causas ajenas al trabajo. El trabajador podrá declarar por escrito ante el empleador, y éste dentro de las setenta y dos (72) horas ante el asegurador, que el itinere se modifica por razones de estudio, concurrencia a otro empleo o atención de familiar directo enfermo y no conviviente, debiendo presentar el pertinente certificado a requerimiento del empleador dentro de los tres (3) días hábiles de requerido.

2 a) Se consideran enfermedades profesionales aquellas que se encuentran incluidas en el listado que elaborará y revisará el Poder Ejecutivo, conforme al procedimiento del artículo 40 apartado 3 de esta ley. El listado identificará agente de riesgo, cuadros clínicos, exposición y actividades en capacidad de determinar la enfermedad profesional.

Las enfermedades no incluidas en el listado, como sus consecuencias, no serán consideradas resarcibles, con la única excepción de lo dispuesto en los incisos siguientes:

2 b) Serán igualmente consideradas enfermedades profesionales aquellas otras que, en cada caso concreto, la Comisión Médica Central determine como provocadas por causa directa e inmediata de la ejecución del trabajo, excluyendo la influencia de los factores atribuibles al trabajador o ajenos al trabajo.

A los efectos de la determinación de la existencia de estas contingencias, deberán cumplirse las siguientes condiciones:

i) El trabajador o sus derechohabientes deberán iniciar el trámite mediante una petición fundada, presentada ante la Comisión Médica Jurisdiccional, orientada a demostrar la concurrencia de los agentes de riesgos, exposición, cuadros clínicos y actividades con eficiencia causal directa respecto de su dolencia.

ii) La Comisión Médica Jurisdiccional sustanciará la petición con la audiencia del o de los interesados así como del empleador y la ART; garantizando el debido proceso, producirá las medidas de prueba necesarias y emitirá resolución debidamente fundada en peritajes de rigor científico.

En ningún caso se reconocerá el carácter de enfermedad profesional a la que sea consecuencia inmediata, o mediata previsible, de factores ajenos al trabajo o atribuibles al trabajador, tales como la predisposición o labilidad a contraer determinada dolencia.

2 c) Cuando se invoque la existencia de una enfermedad profesional y la ART considere que la misma no se encuentra prevista en el listado de enfermedades profesionales, deberá sustanciarse el procedimiento del inciso 2b. Si la Comisión Médica Jurisdiccional entendiese que la enfermedad encuadra en los presupuestos definidos en dicho inciso, lo comunicará a la ART, la que, desde esa oportunidad y hasta tanto se resuelva en definitiva la

situación del trabajador, estará obligada a brindar todas las prestaciones contempladas en la presente ley. En tal caso, la Comisión Médica Jurisdiccional deberá requerir de inmediato la intervención de la Comisión Médica Central para que convalide o rectifique dicha opinión. Si el pronunciamiento de la Comisión Médica Central no convalidase la opinión de la Comisión Médica Jurisdiccional, la ART cesará en el otorgamiento de las prestaciones a su cargo. Si la Comisión Médica Central convalidara el pronunciamiento deberá, en su caso, establecer simultáneamente el porcentaje de incapacidad del trabajador damnificado, a los efectos del pago de las prestaciones dinerarias que correspondieren. Tal decisión, de alcance circunscripto al caso individual resuelto, no importará la modificación del listado de enfermedades profesionales vigente. La Comisión Médica Central deberá expedirse dentro de los 30 días de recibido el requerimiento de la Comisión Médica Jurisdiccional.

2 d) Una vez que se hubiera pronunciado la Comisión Médica Central quedarán expeditas las posibles acciones de repetición a favor de quienes hubieran afrontado prestaciones de cualquier naturaleza, contra quienes resultaren en definitiva responsables de haberlas asumido.

*(Apartado sustituido por art. 2º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

3. Están excluidos de esta ley:

a) Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales causados por dolo del trabajador o por fuerza mayor extraña al trabajo:

b) Las incapacidades del trabajador preexistentes a la iniciación de la relación laboral y acreditadas en el examen preocupacional efectuado según las pautas establecidas por la autoridad de aplicación.

#### ARTICULO 7° — Incapacidad Laboral Temporaria.

1. Existe situación de Incapacidad Laboral Temporaria (ILT) cuando el daño sufrido por el trabajador le impida temporariamente la realización de sus tareas habituales.
2. La situación de Incapacidad Laboral Temporaria (ILT) cesa por:
  - a) Alta médica:
  - b) Declaración de Incapacidad Laboral Permanente (ILP).
  - c) Transcurso de un año desde la primera manifestación invalidante.
  - d) Muerte del damnificado.

#### ARTICULO 8° — Incapacidad Laboral Permanente.

1. Existe situación de Incapacidad Laboral Permanente (ILP) cuando el daño sufrido por el trabajador le ocasione una disminución permanente de su capacidad laborativa.
2. La Incapacidad Laboral Permanente (ILP) será total, cuando la disminución de la capacidad laborativa permanente fuere igual o superior al 66 %, y parcial, cuando fuere inferior a este porcentaje.
3. El grado de incapacidad laboral permanente será determinado por las comisiones médicas de esta ley, en base a la tabla de evaluación de las incapacidades laborales, que elaborará el Poder Ejecutivo Nacional y, ponderará entre otros factores, la edad del trabajador, el tipo de actividad y las posibilidades de reubicación laboral.
4. El Poder Ejecutivo nacional garantizará, en los supuestos que correspondiese, la aplicación de criterios homogéneos en la evaluación de las incapacidades dentro del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP) y de la LRT.

#### ARTICULO 9° — Carácter provisorio y definitivo de la ILP.

1. La situación de Incapacidad Laboral Permanente (ILP) que diese derecho al damnificado a percibir una prestación de pago mensual, tendrá carácter provisorio durante los 36 meses siguientes a su declaración.

Este plazo podrá ser extendido por las comisiones médicas, por un máximo de 24 meses más, cuando no exista certeza acerca del carácter definitivo del porcentaje de disminución de la capacidad laborativa.

En los casos de Incapacidad Laboral Permanente parcial el plazo de provisionalidad podrá ser reducido si existiera certeza acerca del carácter definitivo del porcentaje de disminución de la capacidad laborativa.

Vencidos los plazos anteriores, la Incapacidad Laboral Permanente tendrá carácter definitivo.

2. La situación de Incapacidad Laboral Permanente (ILP) que diese derecho al damnificado a percibir una suma de pago único tendrá carácter definitivo a la fecha del cese del período de incapacidad temporaria.

#### ARTICULO 10. — Gran invalidez.

Existe situación de gran invalidez cuando el trabajador en situación de Incapacidad Laboral Permanente total necesite la asistencia continua de otra persona para realizar los actos elementales de su vida.

## CAPITULO IV

### PRESTACIONES DINERARIAS

ARTICULO 11. — Régimen legal de las prestaciones dinerarias.

1. Las prestaciones dinerarias de esta ley gozan de las franquicias y privilegios de los créditos por alimentos. Son, además, irrenunciables y no pueden ser cedidas ni enajenadas.

2. Las prestaciones dinerarias por Incapacidad Laboral Temporaria (ILT) o permanente provisoria se ajustarán en función de la variación del AMPO definido en la ley 24.241, de acuerdo a la norma reglamentaria.

*(Nota Infoleg: por art. 6° primer párrafo del Decreto N° 1694/2009 B.O. 6/11/2009 se establece que las prestaciones dinerarias por Incapacidad Laboral Temporaria (ILT) o permanente provisoria mencionadas en el presente inciso, se calcularán, liquidarán y ajustarán de conformidad con lo establecido por el artículo 208 de la Ley de Contrato de Trabajo N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias. Vigencia: a partir de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicarán a las contingencias previstas en la Ley N° 24.557 y sus modificaciones cuya primera manifestación invalidante se produzca a partir de esa fecha)*

3. El Poder Ejecutivo nacional se encuentra facultado a mejorar las prestaciones dinerarias establecidas en la presente ley cuando las condiciones económicas financieras generales del sistema así lo permitan.

4. En los supuestos previstos en el artículo 14, apartado 2, inciso "b"; artículo 15, apartado 2; y artículos 17 y 18, apartados 1 de la presente ley, junto con las prestaciones allí previstas los beneficiarios percibirán, además, una compensación dineraria adicional de pago único, conforme se establece a continuación:

a) En el caso del artículo 14, apartado 2, inciso "b", dicha prestación adicional será de PESOS TREINTA MIL (\$ 30.000).

b) En los casos de los artículos 15, apartado 2 y del artículo 17, apartado 1), dicha prestación adicional será de PESOS CUARENTA MIL (\$ 40.000).

c) En el caso del artículo 18, apartado 1, la prestación adicional será de PESOS CINCUENTA MIL (\$ 50.000).

*(Nota Infoleg: por art. 1º del Decreto N° 1694/2009 B.O. 6/11/2009 se elevan las sumas de las compensaciones dinerarias adicionales de pago único, previstas en los apartados a), b) y c) del presente inciso, a PESOS OCHENTA MIL (\$ 80.000), PESOS CIEN MIL (\$ 100.000) y PESOS CIENTO VEINTE MIL (\$ 120.000) respectivamente. Vigencia: a partir de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicarán a las contingencias previstas en la Ley N° 24.557 y sus modificaciones cuya primera manifestación invalidante se produzca a partir de esa fecha)*

*(Apartado incorporado por art. 3º del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial)*

#### ARTICULO 12. — Ingreso base.

1. A los efectos de determinar la cuantía de las prestaciones dinerarias se considera ingreso base la cantidad que resulte de dividir la suma total de las remuneraciones sujetas a aportes y contribuciones, con destino al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, devengadas en los DOCE (12) meses anteriores a la primera manifestación invalidante, o en el tiempo de prestación de servicio si fuera menor a UN (1) año, por el número de días corridos comprendidos en el período considerado.

*(Apartado sustituido por art. 4º del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

2. El valor mensual del ingreso base resulta de multiplicar la cantidad obtenido según el apartado anterior por 30,4.

#### ARTICULO 13. — Prestaciones por Incapacidad Laboral Temporaria.

1. A partir del día siguiente a la primera manifestación invalidante y mientras dure el período de Incapacidad Laboral Temporaria (ILT), el damnificado

percibirá una prestación de pago mensual, de cuantía igual al valor mensual del ingreso base.

La prestación dineraria correspondiente a los primeros diez días estará a cargo del empleador. Las prestaciones dinerarias siguientes estarán a cargo de la ART la que, en todo caso, asumirá las prestaciones en especie.

El pago de la prestación dineraria deberá efectuarse en el plazo y en la forma establecida en la Ley N° 20.744 (t.o. 1976) y sus modificatorias para el pago de las remuneraciones a los trabajadores.

*(Apartado sustituido por art. 5° del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

2. El responsable del pago de la prestación dineraria retendrá los aportes y efectuará las contribuciones correspondientes a los subsistemas de Seguridad Social que integran el SUSS o los de ámbito provincial que los reemplazan, exclusivamente, conforme la normativa previsional vigente debiendo abonar, asimismo, las asignaciones familiares.

*(Apartado sustituido por art. 5° del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

3. Durante el periodo de Incapacidad Laboral Temporaria, originada en accidentes de trabajo o en enfermedades profesionales, el trabajador no devengará remuneraciones de su empleador, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del apartado 1 del presente artículo.

**ARTICULO 14. — Prestaciones por Incapacidad Permanente Parcial (IPP).**

1. Producido el cese de la Incapacidad Laboral Temporaria y mientras dure la situación de provisionalidad de la Incapacidad Laboral Permanente Parcial (IPP), el damnificado percibirá una prestación de pago mensual cuya cuantía será igual al valor mensual del ingreso base multiplicado por el porcentaje de incapacidad, además de las asignaciones familiares correspondientes, hasta la declaración del carácter definitivo de la incapacidad.



2. Declarado el carácter definitivo de la Incapacidad Laboral Permanente Parcial (IPP), el damnificado percibirá las siguientes prestaciones:

a) Cuando el porcentaje de incapacidad sea igual o inferior al CINCUENTA POR CIENTO (50%) una indemnización de pago único, cuya cuantía será igual a CINCUENTA Y TRES (53) veces el valor mensual del ingreso base, multiplicado por el porcentaje de incapacidad y por un coeficiente que resultará de dividir el número SESENTA Y CINCO (65) por la edad del damnificado a la fecha de la primera manifestación invalidante.

Esta suma en ningún caso será superior a la cantidad que resulte de multiplicar PESOS CIENTO OCHENTA MIL (\$ 180.000) por el porcentaje de incapacidad.

b) Cuando el porcentaje de incapacidad sea superior al CINCUENTA POR CIENTO (50%) e inferior al SESENTA Y SEIS POR CIENTO (66%), una Renta Periódica —contratada en los términos de esta ley— cuya cuantía será igual al valor mensual del ingreso base multiplicado por el porcentaje de incapacidad. Esta prestación está sujeta a la retención de aportes de la Seguridad Social y contribuciones para asignaciones familiares hasta que el damnificado se encuentre en condiciones de acceder a la jubilación por cualquier causa. El valor actual esperado de la renta periódica en ningún caso será superior a PESOS CIENTO OCHENTA MIL (\$ 180.000). Deberá asimismo adicionarse la prestación complementaria prevista en el artículo 11, apartado cuarto de la presente ley.

*(Nota Infoleg: por art. 2° del Decreto N° 1694/2009 B.O. 6/11/2009 se suprimen los topes previstos en los apartados a) y b) del presente inciso. Por art. 3° de la misma norma se establece que la indemnización que corresponda por aplicación de dicho inciso nunca será inferior al monto que resulte de multiplicar PESOS CIENTO OCHENTA MIL (\$ 180.000.-) por el porcentaje de incapacidad. Vigencia: a partir de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicarán a las contingencias previstas en la Ley N° 24.557 y sus modificaciones cuya primera manifestación invalidante se produzca a partir de esa fecha)*

*(Artículo sustituido por art. 6° del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

ARTICULO 15. — Prestaciones por Incapacidad Permanente Total (IPT).

1. Mientras dure la situación de provisionalidad de la Incapacidad Laboral Permanente Total, el damnificado percibirá una prestación de pago mensual equivalente al SETENTA POR CIENTO (70%) del valor mensual del ingreso base. Percibirá, además, las asignaciones familiares correspondientes, las que se otorgarán con carácter no contributivo.

Durante este período, el damnificado no tendrá derecho a las prestaciones del sistema previsional, sin perjuicio del derecho a gozar de la cobertura del seguro de salud que le corresponda, debiendo la ART retener los aportes respectivos para ser derivados al Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, u otro organismo que brindare tal prestación.

2. Declarado el carácter definitivo de la Incapacidad Laboral Permanente Total (IPT), el damnificado percibirá las prestaciones que por retiro definitivo por invalidez establezca el régimen previsional al que estuviere afiliado.

Sin perjuicio de la prestación prevista por el apartado 4 del artículo 11 de la presente ley, el damnificado percibirá, asimismo, en las condiciones que establezca la reglamentación, una prestación de pago mensual complementaria a la correspondiente al régimen previsional. Su monto se determinará actuarialmente en función del capital integrado por la ART. Ese capital equivaldrá a CINCUENTA Y TRES (53) veces el valor mensual del ingreso base, multiplicado por un coeficiente que resultará de dividir el número 65 por la edad del damnificado a la fecha de la primera manifestación invalidante y no podrá ser superior a PESOS CIENTO OCHENTA MIL (\$ 180.000).

*(Nota Infoleg: por art. 4° del Decreto N° 1694/2009 B.O. 6/11/2009 se establece que la indemnización que corresponda por aplicación del presente inciso, nunca será inferior a PESOS CIENTO OCHENTA MIL (\$ 180.000.-). Vigencia: a partir de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicarán a las contingencias previstas en la Ley N° 24.557 y sus modificaciones cuya primera manifestación invalidante se produzca a partir de esa fecha)*

3. Cuando la Incapacidad Permanente Total no deviniere en definitiva, la ART se hará cargo del capital de recomposición correspondiente, definido en la Ley Nº 24.241 (artículo 94) o, en su caso, abonará una suma equivalente al régimen provisional a que estuviese afiliado el damnificado.

*(Artículo sustituido por art. 7º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

ARTICULO 16. — Retorno al trabajo por parte del damnificado.

1. La percepción de prestaciones dinerarias por Incapacidad Laboral Permanente es compatible con el desempeño de actividades remuneradas por cuenta propia o en relación de dependencia.

2. El Poder Ejecutivo Nacional podrá reducir los aportes y contribuciones al Sistema de Seguridad Social, correspondientes a supuestos de retorno al trabajo de trabajadores con Incapacidad Laboral Permanente.

3. Las prestaciones establecidas por esta ley son compatibles con las otras correspondientes al régimen previsional a las que el trabajador tuviere derecho, salvo lo previsto en el artículo 15, segundo párrafo del apartado 1, precedente.

*(Artículo sustituido por art. 8º del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

ARTICULO 17. — Gran invalidez.

1. El damnificado declarado gran inválido percibirá las prestaciones correspondientes a los distintos supuestos de Incapacidad Laboral Permanente Total (IPT).

2. Adicionalmente, la ART abonará al damnificado una prestación de pago mensual equivalente a tres veces el valor del AMPO definido por la ley 24.241 (artículo 21), que se extinguirá a la muerte del damnificado.

*(Nota Infoleg: por art. 5° del Decreto N° 1694/2009 B.O. 6/11/2009 se establece en la suma de PESOS DOS MIL (\$ 2.000) la prestación adicional de pago mensual prevista en el presente inciso. Por art. 6° segundo párrafo de la misma norma se establece que dicha prestación se ajustará en la misma proporción en que lo sean las prestaciones del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley N° 24.241, modificado por su similar N° 26.417. Vigencia: a partir de su publicación en el Boletín Oficial y se aplicarán a las contingencias previstas en la Ley N° 24.557 y sus modificaciones cuya primera manifestación invalidante se produzca a partir de esa fecha)*

#### ARTICULO 18. — Muerte del damnificado.

1. Los derechohabientes del trabajador accederán a la pensión por fallecimiento prevista en el régimen previsional al que estuviera afiliado el damnificado y a las prestaciones establecidas en el segundo párrafo del apartado 2 del artículo 15 de esta ley, además de la prevista en su artículo 11, apartado cuarto.

2. Se consideran derechohabientes a los efectos de esta Ley, a las personas enumeradas en el artículo 53 de la Ley N° 24.241, quienes concurrirán en el orden de prelación y condiciones allí señaladas. El límite de edad establecido en dicha disposición se entenderá extendido hasta los VEINTIUN (21) años, elevándose hasta los VEINTICINCO (25) años en caso de tratarse de estudiantes a cargo exclusivo del trabajador fallecido. En ausencia de las personas enumeradas en el referido artículo, accederán los padres del trabajador en partes iguales; si hubiera fallecido uno de ellos, la prestación será percibida íntegramente por el otro. En caso de fallecimiento de ambos padres, la prestación corresponderá, en partes iguales, a aquellos familiares del trabajador fallecido que acrediten haber estado a su cargo. La reglamentación determinará el grado de parentesco requerido para obtener el beneficio y la forma de acreditar la condición de familiar a cargo.

*(Artículo sustituido por art. 9° del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

ARTICULO 19. — (*Artículo derogado por art. 17, punto 1 de la Ley N° 26.773 B.O. 26/10/2012*)

## CAPITULO V

### PRESTACIONES EN ESPECIE

ARTICULO 20. —

1. Las ART otorgaran a los trabajadores que sufran algunas de las contingencias previstas en esta ley las siguientes prestaciones en especie:

a) Asistencia médica y farmacéutica.

b) Prótesis y ortopedia.

c) Rehabilitación.

d) Recalificación profesional y

e) Servicio funerario.

2. Las ART podrán suspender las prestaciones dinerarias en caso de negativa injustificada del damnificado, determinada por las comisiones médicas, a percibir las prestaciones en especie de los incisos a), c) y d).

3. Las prestaciones a que se hace referencia en el apartado 1, incisos a), b) y c) del presente artículo, se otorgaran a los damnificados hasta su curación completa o mientras subsistan los síntomas incapacitantes, de acuerdo a como lo determine la reglamentación.

## CAPITULO VI

## DETERMINACION Y REVISION DE LAS INCAPACIDADES

ARTICULO 21. — Comisiones médicas.

1. Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central creadas por la ley 24.241 (artículo 51), serán las encargadas de determinar:

a) La naturaleza laboral del accidente o profesional de la enfermedad.

b) El carácter y grado de la incapacidad.

c) El contenido y alcances de las prestaciones en especie.

2. Estas comisiones podrán, asimismo, revisar el tipo, carácter y grado de la incapacidad, y —en las materias de su competencia— resolver cualquier discrepancia que pudiera surgir entre la ART y el damnificado o sus derechohabientes.

3. La reglamentación establecerá los procedimientos a observar por y ante las comisiones médicas, así como el régimen arancelario de las mismas.

4. En todos los casos el procedimiento será gratuito para el damnificado, incluyendo traslados y estudios complementarios.

5. En lo que respecta específicamente a la determinación de la naturaleza laboral del accidente prevista en el inciso a) del apartado 1 de este artículo y siempre que al iniciarse el trámite quedare planteada la divergencia sobre dicho aspecto, la Comisión actuante, garantizando el debido proceso, deberá requerir, conforme se establezca por vía reglamentaria, un dictamen jurídico previo para expedirse sobre dicha cuestión.

*(Apartado incorporado por art. 11 del Decreto Nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

ARTICULO 22. — Revisión de la incapacidad.

Hasta la declaración del carácter definitivo de la incapacidad y a solicitud del obligado al pago de las prestaciones o del damnificado, las comisiones médicas efectuarán nuevos exámenes para revisar el carácter y grado de incapacidad anteriormente reconocidos.

## CAPITULO VII

### REGIMEN FINANCIERO

ARTICULO 23. — Cotización.

1. Las prestaciones previstas en esta Ley a cargo de las ART, se financiarán con una cuota mensual a cargo del empleador.
2. Para la determinación de la base imponible se aplicarán las reglas de la Ley 24.241 (artículo 9), incluyéndose todas las prestaciones que tengan carácter remuneratorio a los fines del SIJP.
3. La cuota debe ser declarada y abonada conjuntamente con los aportes y contribuciones que integran la CUSS. Su fiscalización, verificación y ejecución estará a cargo de la ART.

ARTICULO 24. — *(Artículo derogado por art. 17, punto 1 de la Ley N° 26.773 B.O. 26/10/2012)*

ARTICULO 25. — Tratamiento impositivo.

1. Las cuotas del artículo 23 constituyen gasto deducible a los efectos del impuesto a las ganancias.
2. Los contratos de afiliación a una ART están exentos de todo impuesto o tributo nacional.

3. El contrato de renta periódica goza de las mismas exenciones impositivas que el contrato de renta vitalicia provisional.
4. Invítase a las provincias a adoptar idénticas exenciones que las previstas en el apartado anterior.
5. Las reservas obligatorias de la ART están exentas de impuestos.

## CAPITULO VIII

### GESTION DE LAS PRESTACIONES

ARTICULO 26. — Aseguradoras de Riesgo del Trabajo.

1. Con la salvedad de los supuestos del régimen del autoseguro, la gestión de las prestaciones y demás acciones previstas en la LRT estará a cargo de entidades de derecho privado, previamente autorizadas por la SRT, y por la Superintendencia de Seguros de la Nación, denominadas "Aseguradoras de Riesgo del Trabajo" (ART), que reúnan los requisitos de solvencia financiera, capacidad de gestión, y demás recaudos previstos en esta ley, en la ley 20.091, y en sus reglamentos.
2. La autorización conferida a una ART será revocada:
  - a) Por las causas y procedimientos previstos en esta ley, en la ley 20.091, y en sus respectivos reglamentos.
  - b) Por omisión de otorgamiento integro y oportuno de las prestaciones de ésta LRT.
  - c) Cuando se verifiquen deficiencias graves en el cumplimiento de su objeto, que no sean subsanadas en los plazos que establezca la reglamentación.
3. Las ART tendrán como único objeto el otorgamiento de las prestaciones que establece esta ley, en el ámbito que —de conformidad con la reglamentación— ellas mismas determinen.



4. Las ART podrán, además, contratar con sus afiliados:

- a) El otorgamiento de las prestaciones dinerarias previstas en la legislación laboral para los casos de accidentes y enfermedades inculpables y
- b) La cobertura de las exigencias financieras derivadas de los juicios por accidentes y enfermedades de trabajo con fundamento en leyes anteriores.

Para estas dos operatorias la ART fijará libremente la prima, y llevará una gestión económica y financiera separada de la que corresponda al funcionamiento de la LRT.

Ambas operatorias estarán sometidas a la normativa general en materia de seguros.

5. El capital mínimo necesario para la constitución de una ART será de tres millones de pesos (\$ 3.000.000) que deberá integrarse al momento de la constitución. El Poder Ejecutivo nacional podrá modificar el capital mínimo exigido, y establecer un mecanismo de movilidad del capital en función de los riesgos asumidos.

6. Los bienes destinados a respaldar las reservas de la ART no podrán ser afectados a obligaciones distintas a las derivadas de esta ley, ni aun en caso de liquidación de la entidad.

En este último caso, los bienes serán transferidos al Fondo de Reserva de la LRT.

7. Las ART deberán disponer, con carácter de servicio propio o contratado, de la infraestructura necesaria para proveer adecuadamente las prestaciones en especie previstas en esta ley. La contratación de estas prestaciones podrá realizarse con las obras sociales.

#### ARTICULO 27. — Afiliación.

1. Los empleadores no incluidos en el régimen de autoseguro deberán afiliarse obligatoriamente a la ART que libremente elijan, y declarar las altas y bajas que se produzcan en su plantel de trabajadores.
2. La ART no podrá rechazar la afiliación de ningún empleador incluido en su ámbito de actuación.
3. La afiliación se celebrara en un contrato cuya forma, contenido, y plazo de vigencia determinara la SRT.
4. La renovación del contrato será automática, aplicándose el Régimen de Alícuotas vigente a la fecha de la renovación.
5. La rescisión del contrato de afiliación estará supeditada a la firma de un nuevo contrato por parte del empleador con otra ART o a su incorporación en el régimen de autoseguro.

#### ARTICULO 28. — Responsabilidad por omisiones.

1. Si el empleador no incluido en el régimen de autoseguro omitiera afiliarse a una ART, responderá directamente ante los beneficiarios por las prestaciones previstas en esta ley.
2. Si el empleador omitiera declarar su obligación de pago o la contratación de un trabajador, la ART otorgará las prestaciones, y podrá repetir del empleador el costo de éstas.
3. En el caso de los apartados anteriores el empleador deberá depositar las cuotas omitidas en la cuenta del Fondo de Garantía de la ART.
4. Si el empleador omitiera —total o parcialmente— el pago de las cuotas a su cargo, la ART otorgará las prestaciones, y podrá ejecutar contra el empleador las cotizaciones adeudadas.

#### ARTICULO 29. — Insuficiencia patrimonial.

Declarada judicialmente la insuficiencia patrimonial del empleador no asegurado, o en su caso autoasegurado, para asumir las obligaciones a su cargo, las prestaciones serán financiadas por la SRT con cargo al Fondo de Garantía de la LRT.

La insuficiencia patrimonial del empleador será probada a través del procedimiento sumarísimo previsto para las acciones meramente declarativas conforme se encuentre regulado en las distintas jurisdicciones donde la misma deba acreditarse.

#### ARTICULO 30. — Autoseguro.

Quienes hubiesen optado por el régimen de autoseguro deberán cumplir con las obligaciones que esta ley pone a cargo del empleador y a cargo de las ART, con la excepción de la afiliación, el aporte al Fondo de Reserva de la LRT y toda otra obligación incompatible con dicho régimen.

### CAPITULO

#### DERECHOS, DEBERES Y PROHIBICIONES

#### ARTICULO 31. — Derechos, deberes y prohibiciones.

##### 1. Las Aseguradoras de Riesgos del Trabajo:

- a) Denunciarán ante la SRT los incumplimientos de sus afiliados de las normas de higiene y seguridad en el trabajo, incluido el Plan de Mejoramiento.
- b) Tendrán acceso a la información necesaria para cumplir con las prestaciones de la LRT.
- c) Promoverán la prevención, informando a la Superintendencia de Riesgos del Trabajo acerca de los planes y programas exigidos a las empresas.

- d) Mantendrán un registro de siniestralidad por establecimiento.
- e) Informarán a los interesados acerca de la composición de la entidad, de sus balances, de su régimen de alícuotas, y demás elementos que determine la reglamentación.
- f) No podrán fijar cuotas en violación a las normas de la LRT, ni destinar recursos a objetos distintos de los previstos por esta ley.
- g) No podrán realizar exámenes psicofísicos a los trabajadores, con carácter previo a la celebración de un contrato de afiliación.

## 2. Los empleadores:

- a) Recibirán información de la ART respecto del régimen de alícuotas y de las prestaciones, así como asesoramiento en materia de prevención de riesgos.
- b) Notificarán a los trabajadores acerca de la identidad de la ART a la que se encuentren afiliados.
- c) Denunciarán a la ART y a la SRT los accidentes y enfermedades profesionales que se produzcan en sus establecimientos.
- d) Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento.
- e) Mantendrán un registro de siniestralidad por establecimiento.

## 3. Los trabajadores:

- a) Recibirán de su empleador información y capacitación en materia de prevención de riesgos del trabajo, debiendo participar en las acciones preventivas.
- b) Cumplirán con las normas de higiene y seguridad, incluido el plan de mejoramiento, así como con las medidas de recalificación profesional.

- c) Informaran al empleador los hechos que conozcan relacionados con los riesgos del trabajo.
- d) Se someterán a los exámenes médicos y a los tratamientos de rehabilitación.
- e) Denunciarán ante el empleador los accidentes y enfermedades profesionales que sufran.

#### ARTICULO 32. — Sanciones.

1. El incumplimiento por parte de empleadores autoasegurados, de las ART las compañías de seguros de retiro de obligaciones a su cargo, será sancionado una multa de 20 a 2.000 AMPOs (Aporte Medio Previsional Obligatorio), si no resultare un delito más severamente penado.
2. El incumplimiento de los empleadores autoasegurados, de las ART y de las compañías de seguros de retiro, de las prestaciones establecidas en el artículo 20, apartado 1 inciso a) (Asistencia médica y farmacéutica), será reprimido con la pena prevista en el artículo 106 del Código Penal.
3. Si el incumplimiento consistiera en la omisión de abonar las cuotas o de declarar su pago, el empleador será sancionado con prisión, de seis meses a cuatro años.
4. El incumplimiento del empleador autoasegurado, de las ART y de las compañías de seguros de retiro de las prestaciones dinerarias a su cargo, o de los aportes a fondos creados por esta ley será sanción con prisión de dos a seis años.
5. Cuando se trate de personas jurídicas la pena de prisión se aplicará a los directores, gerentes, síndicos, miembros del consejo de vigilancia, administradores, mandatarios o representantes que hubiesen intervenido en el hecho punible.

6. Los delitos tipificados en los apartados 3 y 4 del presente artículo se configurarán cuando el obligado no diese cumplimiento a los deberes aludidos dentro de los quince días corrido intimado a ello en su domicilio legal.

7. Será competente para entender en delitos previstos en los apartados 3 y 4 presente artículo la justicia federal.

## CAPITULO X

### FONDO DE LA GARANTIA DE LA LRT

ARTICULO 33. — Creación y recursos.

1. Créase el Fondo de Garantía de la LRI cuyos recursos se abonarán las prestaciones en caso de insuficiencia patrimonial del empleador, judicialmente declarada.

2. Para que opere la garantía del apartado anterior, los beneficiarios o la ART en su caso, deberán realizar las gestiones indispensables para ejecutar la sentencia y solicitar la declaración de insuficiencia patrimonial en los plazos que fije la reglamentación.

3. El Fondo de Garantía de la LRT será administrado por la SRT y contará con los siguientes recursos:

a) Los previstos en esta ley, incluido el importe de las multas por incumplimiento de las normas sobre daños del trabajo y de las normas de higiene y seguridad.

b) Una contribución a cargo de los empleadores privados autoasegurados, a fijar por el Poder Ejecutivo nacional, no inferior al aporte equivalente al previsto en el artículo 34.2.

c) Las cantidades recuperadas por la SRT de los empleadores en situación de insuficiencia patrimonial.

d) Las rentas producidas por los recursos del Fondo de Garantía de la LRT, y las sumas que le transfiera la SRT.

e) Donaciones y legados.

4. Los excedentes del fondo, así como también las donaciones y legados al mismo, tendrán como destino único apoyar las investigaciones, actividades de capacitación, publicaciones y campañas publicitarias que tengan como fin disminuir los impactos desfavorables en la salud de los trabajadores. Estos fondos serán administrados y utilizados en las condiciones que prevea la reglamentación.

## CAPITULO XI

### FONDO DE RESERVA DE LA LRT

ARTICULO 34. — Creación y recursos.

1. Créase el Fondo de Reserva de la LRT con cuyos recursos se abonarán o contratarán las prestaciones a cargo de la ART que éstas dejarán de abonar como consecuencia, de su liquidación.

2. Este fondo será administrado por la Superintendencia de Seguros de la Nación, y se formará con los recursos previstos en esta ley, y con un aporte a cargo de las ART cuyo monto será anualmente fijado por el Poder Ejecutivo Nacional.

## CAPITULO XII

### ENTES DE REGULACION Y SUPERVISION DE LA LRT

ARTICULO 35. — Creación.

Créase la Superintendencia de Riesgos de Trabajo (SRT), como entidad autárquica en jurisdicción del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la

Nación. La SRT absorberá las funciones y atribuciones que actualmente desempeña la Dirección Nacional de Salud y Seguridad en el Trabajo.

ARTICULO 36. — Funciones.

1. La SRT tendrá las funciones que esta ley le asigna y, en especial, las siguientes:

a) Controlar el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad en el trabajo pudiendo dictar las disposiciones complementarias que resulten de delegaciones de esta ley o de los Decretos reglamentarios.

b) Supervisar y fiscalizar el funcionamiento de las ART.

c) Imponer las sanciones previstas en esta ley.

d) Requerir la información necesaria para cumplimiento de sus competencias, pudiendo peticionar órdenes de allanamiento y el auxilio de la fuerza pública.

e) Dictar su reglamento interno, administrar su patrimonio, gestionar el Fondo de Garantía, determinar su estructura organizativa y su régimen interno de gestión de recursos humanos.

f) Mantener el Registro Nacional de Incapacidades Laborales en el cual se registrarán los datos identificatorios del damnificado y su empresa, época del infortunio, prestaciones abonadas, incapacidades reclamadas y además, deberá elaborar los índices de siniestralidad.

g) Supervisar y fiscalizar a las empresas autoaseguradas y el cumplimiento de las normas de higiene y seguridad del trabajo en ellas.

2. La Superintendencia de Seguros de la Nación tendrá las funciones que le confieren esta ley, la ley 20.091, y sus reglamentos.



**ARTICULO 37. — Financiamiento.**

Los gastos de los entes de supervisión y control se financiarán con aportes de las Aseguradoras de Riesgos de Trabajo (ART) y empleadores autoasegurados conforme la proporción que aquellos establezcan.

*(Artículo sustituido por art. 74 de la Ley N° 24.938 B.O. 31/12/1997)*

**ARTICULO 38. — Autoridades y régimen del personal.**

1. Un superintendente, designado por el Poder Ejecutivo Nacional previo proceso de selección, será la máxima autoridad de la SRT.
2. La remuneración del superintendente y de los funcionarios superiores del organismo serán fijadas por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.
3. Las relaciones del personal con la SRT se regirán por la legislación laboral.

**CAPITULO XIII****RESPONSABILIDAD CIVIL DEL EMPLEADOR****ARTICULO 39. — Responsabilidad civil.**

1. *(Inciso derogado por art. 17, punto 1 de la Ley N° 26.773 B.O. 26/10/2012)*
2. *(Inciso derogado por art. 17, punto 1 de la Ley N° 26.773 B.O. 26/10/2012)*
3. *(Inciso derogado por art. 17, punto 1 de la Ley N° 26.773 B.O. 26/10/2012)*
4. Si alguna de las contingencias previstas en el artículo 6. de esta ley hubieran sido causadas por un tercero, el damnificado o sus derechohabientes podrán reclamar del responsable la reparación de los daños y perjuicios que pudieren corresponderle de acuerdo con las normas del Código Civil. de las que se

deducirá el valor de las prestaciones que haya percibido o deba recibir de la ART o del empleador autoasegurado.

5. En los supuestos de los apartados anteriores, la ART o el empleador autoasegurado, según corresponda, están obligados a otorgar al damnificado o a sus derechohabientes la totalidad de las prestaciones prescriptas en esta ley, pero podrán repetir del responsable del daño causado el valor de las que hubieran abonado, otorgado o contratado.

## CAPITULO XIV

### ORGANO TRIPARTITO DE PARTICIPACION

ARTICULO 40. — Comité Consultivo Permanente.

1. Créase el Comité Consultivo Permanente de la LRT, integrado por cuatro representantes del Gobierno, cuatro representantes de la CGT, cuatro representantes de las organizaciones de empleadores, dos de los cuales serán designados por el sector de la pequeña y mediana empresa, y presidido por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

El Comité aprobará por consenso su reglamento interno, y podrá proponer modificaciones a la normativa sobre riesgos del trabajo y al régimen de higiene y seguridad en el trabajo.

2. Este comité tendrá funciones consultivas en las siguientes materias:

- a) Reglamentación de esta ley;
- b) Listado de enfermedades profesionales previo dictamen de la Comisión Médica Central;

*(Inciso sustituido por art. 12 del Decreto N° 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.)*

- c) Tablas de evaluación de incapacidad laborales;

- d) Determinación del alcance de las prestaciones en especie;
- e) Acciones de prevención de los riesgos del trabajo;
- f) Indicadores determinantes de la solvencia económica financiera de las empresas que pretendan autoasegurarse;
- g) Definición del cronograma de etapas de las prestaciones dinerarias;
- i) Determinación de las pautas y contenidos del plan de mejoramiento.

3. En las materias indicadas, la autoridad de aplicación deberá consultar al comité con carácter previo a la adopción de las medidas correspondientes.

Los dictámenes del comité en relación con los incisos b), c), d) y f) del punto anterior, tendrán carácter vinculante.

En caso de no alcanzar unanimidad, la materia en consulta será sometida al arbitraje del Presidente del Comité Consultivo Permanente de la LRT previsto en el inciso 1, quien laudará entre las propuestas elevadas por los sectores representados.

El listado de enfermedades profesionales deberá confeccionarse teniendo en cuenta la causa directa de la enfermedad con las tareas cumplidas por el trabajador y por las condiciones medio ambientales de trabajo.

## CAPITULO XV

### NORMAS GENERALES Y COMPLEMENTARIAS

ARTICULO 41. — Normas aplicables.

1. En las materias no reguladas expresamente por esta ley, y en cuanto resulte compatible con la misma, será de aplicación supletoria la ley 20.091.
2. No es aplicable al régimen de esta ley, el artículo 188 de la ley 24.241.

#### ARTICULO 42. — Negociación colectiva.

La negociación colectiva laboral podrá:

- a) Crear Aseguradoras de Riesgos de Trabajo in fines de lucro, preservando el principio de libre afiliación de los empleadores comprendidos en el ámbito del Convenio Colectivo de Trabajo.
- b) Definir medidas de prevención de los riesgos derivados del trabajo y de mejoramiento de las condiciones de trabajo.

#### ARTICULO 43. — Denuncia.

1. El derecho a recibir las prestaciones de esta ley comienza a partir de la denuncia de los hechos causantes de daños derivados del trabajo.
2. La reglamentación determinará los requisitos de esta denuncia.

#### ARTICULO 44. — Prescripción.

1. Las acciones derivadas de esta ley prescriben a los dos años a contar de la fecha en que la prestación debió ser abonada o prestada y, en todo caso, a los dos años desde el cese de la relación laboral.
2. Prescriben a los 10 (diez) años a contar desde la fecha en que debió efectuarse el pago, las acciones de los entes gestores y de los de la regulación y supervisión de esta ley, para reclamar el pago de sus acreencias.

#### ARTICULO 45. — Situaciones especiales.

Encomiéndase al Poder Ejecutivo de la Nación el dictado de normas complementarias en materia de:

- a) Pluriempleo.
- b) Relaciones laborales de duración determinada y a tiempo parcial.

c) Sucesión de siniestros y

d) Trabajador jubilado o con jubilación postergada.

Esta facultad está restringida al dictado de normas complementarias que hagan a la aplicación y cumplimiento de la presente ley.

ARTICULO 46. — Competencia judicial.

1. Las resoluciones de las comisiones médicas provinciales serán recurribles y se sustanciarán ante el juez federal con competencia en cada provincia ante el cual en su caso se formulará la correspondiente expresión de agravios. o ante la Comisión Médica Central a opción de cada trabajador.

La Comisión Médica Central sustanciará los recursos por el procedimiento que establezca la reglamentación.

Las resoluciones que dicte el juez federal con competencia en cada provincia y las que dicte la Comisión Médica Central serán recurribles ante la Cámara Federal de la Seguridad Social. Todas las medidas de prueba, producidas en cualquier instancia, tramitarán en la jurisdicción y competencia donde tenga domicilio el trabajador y serán gratuitas para éste.

2. Para la acción derivada del artículo 1072 del Código Civil en la Capital Federal será competente la justicia civil.

Invitase a las provincias para que determinen la competencia en esta materia según el criterio establecido precedentemente.

3. El cobro de cuotas, recargos e intereses adeudados a las ART así como las multas, contribuciones a cargo de los empleadores privados autoasegurados y aportes de las ART, se harán efectivos por la vía del apremio regulado en los códigos procesales civiles y comerciales de cada jurisdicción, sirviendo de suficiente título ejecutivo el certificado de deuda expedido por la ART o por la SRT.

En la Capital Federal se podrá optar por la justicia nacional con competencia en lo laboral o por los juzgados con competencia en lo civil o comercial.

En las provincias serán los tribunales con competencia civil o comercial.

#### ARTICULO 47. — Concurrencia.

1. Las prestaciones serán abonadas, otorgadas o contratadas a favor del damnificado o sus derechohabientes, según el caso, por la ART a la que se hayan efectuado o debido efectuarse las cotizaciones a la fecha de la primera manifestación invalidante.

Cuando la contingencia se hubiera originado en un proceso desarrollado a través del tiempo y en circunstancias tales que se demostrara que hubo cotización o hubiera debido haber cotización a diferentes ART;; la ART obligada al pago según el párrafo anterior podrá repetir de las restantes los costos de las prestaciones abonadas u otorgadas a los pagos efectuados, en la proporción en la que cada una de ellas sea responsable conforme al tiempo e intensidad de exposición al riesgo.

Las discrepancias que se originen en torno al origen de la contingencia y las que pudieran plantearse en la aplicación de los párrafos anteriores, deberán ser sometidas a la SRT.

2. Cuando la primera manifestación invalidante se produzca en circunstancia en que no exista ni deba existir cotización a una ART las prestaciones serán otorgadas, abonadas, o contratadas por la última ART a la que se hayan efectuado o debido efectuarse las cotizaciones y en su caso serán de aplicación las reglas del apartado anterior.

#### ARTICULO 48. — Fondos de garantía y de reserva.

1. Los fondos de garantía y de reserva se financiarán exclusivamente con los recursos previstos por la presente ley. Dichos recursos son inembargables frente a beneficiarios y terceros.

2. Dichos fondos no formarán parte del presupuesto general de la administración nacional.

ARTICULO 49. — Disposiciones adicionales y finales.

Disposiciones adicionales

PRIMERA: Modificación de la ley 20.744.

Sustitúyese el artículo 75 de la ley 20.744 por el siguiente texto:

1. El empleador está obligado a observar las normas legales sobre higiene y seguridad en el trabajo. y a hacer observar las pausas y limitaciones a la duración del trabajo establecidas en el ordenamiento legal.

2. Los daños que sufra el trabajador como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones del apartado anterior, se regirán por las normas que regulan la reparación de los daños provocados por accidentes en el trabajo y enfermedades profesionales, dando lugar únicamente a las prestaciones en ellas establecidas.

SEGUNDA: Modificaciones a la ley 24.241.

Sustitúyese el artículo 177 de la ley 24.241 por el siguiente texto:

El seguro del artículo anterior sólo podrá ser celebrado por las entidades aseguradoras que limiten en forma exclusiva su objeto a esta cobertura y a las prestaciones de pago periódico previstas en la Ley de Riesgos del Trabajo.

Tales entidades podrán operar en otros seguros de personas, que resulten complementarios de las coberturas de seguros de retiro, deberán estar autorizadas por la Superintendencia de Seguros de la Nación, y su razón social deberá contener la expresión "seguros de retiro".

TERCERA: Modificaciones a la ley 24.028.

Reemplázase el primer párrafo del artículo 15 de la ley 24.028 por el siguiente:

El trabajador que sufra un daño psicofísico por el hecho o en ocasión del trabajo durante el tiempo que estuviese a disposición del empleador. Deberá — previo al inicio de cualquier acción Judicial— denunciarlo, a fin de iniciar el procedimiento administrativo obligatorio de conciliación, ante la autoridad administrativa del trabajo. Los jueces no darán traslado de las demandas que no acrediten el cumplimiento de esta obligación.

CUARTA: Compañías de seguros.

1. Las aseguradoras que a la fecha de promulgación de esta ley se encuentren operando en la rama de accidentes de trabajo podrán:

a) Gestionar las prestaciones y demás acciones previstas en la LRT, siendo sujeto, exclusivamente en lo referente a los riesgos del trabajo, de idénticos derechos y obligaciones que las ART, a excepción de la posibilidad de contratar con un beneficiario una renta periódica, de la obligación de tener objeto único y las exigencias de capitales mínimos. En este último caso, serán de aplicación las normas que rigen la actividad aseguradora general. Recibirán además igual, tratamiento impositivo que las ART.

Los bienes que respalden las reservas derivadas de esta operatoria estarán sujetos al régimen de esta LRT, deberán ser registrados y expresados separadamente de los correspondientes al resto de sus actividades, y no podrán ser afectados al respaldo de otros compromisos.

En caso de liquidación, estos bienes serán transferidos al Fondo de Reserva de la LRT y no podrán ser afectados por créditos o acciones originados en otras operatorias.

b) Convenir con una ART la transferencia de la totalidad de los siniestros pendientes como consecuencia de esa operatoria, a la fecha que determine la



Superintendencia de Seguros de la Nación debiendo, en tal caso ceder igualmente los activos que respalden la totalidad de dichos pasivos.

QUINTA Contingencias anteriores.

1. Las contingencias que sean puestas en conocimiento del empleador, con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley darán derecho únicamente a las prestaciones de la LRT, aun cuando la contingencia fuera anterior, y siempre que no hubiere prescrito el derecho conforme a las normas de esta ley.

2. En este supuesto el otorgamiento de las prestaciones estará a cargo de la ART a la que el empleador se encuentre afiliado, a menos que hubiere optado por el régimen de autoseguro o que la relación laboral con el damnificado se hubiere extinguido con anterioridad a la afiliación del empleador a la ART.

## DISPOSICIONES FINALES

PRIMERA: Esta LRT entrará en vigencia una vez que el comité consultivo permanente apruebe por consenso el listado de enfermedades profesionales y la tabla de evaluación de incapacidades.

Tal aprobación deberá producirse dentro de los 180 días desde la promulgación de esta ley

Hasta tanto el comité consultivo permanente se expida, el Poder Ejecutivo Nacional se encuentra facultado por única vez y con carácter provisorio a dictar una lista de enfermedades y la tabla de evaluación de incapacidades.

*(Nota Infoleg: Por art. 2º del Decreto N° 659/1996 se establece como fecha de entrada en vigencia de la presente Ley, el día 1 de julio de 1996.)*

## SEGUNDA:

1. El régimen de prestaciones dinerarias previsto en esta ley entrara en vigencia en forma progresiva. Para ello se definirá un cronograma integrado por varias etapas previendo alcanzar el régimen definitivo dentro de los tres años siguientes a partir de la vigencia de esta ley.

2. El paso de una etapa a la siguiente estará condicionado a que la cuota promedio a cargo de los empleadores asegurados permanezca por debajo del 3 % de la nómina salarial. En caso que este supuesto no se verifique se suspenderá transitoriamente la aplicación del cronograma hasta tanto existan evidencias de que el tránsito entre una etapa a otra no implique superar dicha meta de costos.

3. Durante la primera etapa el régimen de prestaciones dinerarias correspondiente a la incapacidad permanente parcial será el siguiente:

Para el caso en que el porcentaje de incapacidad permanente fuera igual o superior al 50 % e inferior al 66 % y mientras dure la situación de provisionalidad, el damnificado percibirá una prestación de pago mensual cuya cuantía será igual al porcentaje de incapacidad multiplicado por el 55 % del valor mensual del ingreso base, con más las asignaciones familiares correspondientes. Una vez finalizada la etapa de provisionalidad se abonará una renta, periódica cuyo monto será igual al porcentaje de incapacidad multiplicado por el 55 % del valor mensual del ingreso base con más las asignaciones familiares correspondientes. En ningún caso el valor actual esperado de la renta periódica en esta primera etapa podrá ser superior a \$ 55.000. Este límite se elevará automáticamente a \$ 110.000. cuando el Comité Consultivo Permanente resuelva el paso de la primera etapa a la siguiente.

En el caso de que el porcentaje de incapacidad sea inferior al 50 % se abonará, una indemnización de pago único cuya cuantía será igual a 43 veces el valor mensual del ingreso base multiplicado por el porcentaje de incapacidad y por el

coeficiente que resultará de dividir el número 65 por la edad del damnificado a la fecha de la primera manifestación invalidante.

Esa suma en ningún caso será superior a la cantidad que resulte de multiplicar 55.000 por el porcentaje de incapacidad.

#### TERCERA:

1. La .LRT no será de aplicación a las acciones judiciales iniciadas con anterioridad a su vigencia salvo lo dispuesto en el apartado siguiente.

2. Las disposiciones adicionales primera y~ tercera entrarán en vigencia en la fecha de promulgación de la presente ley.

3. A partir de la vigencia de la presente ley, deróganse la ley 24.028; sus normas complementarias y reglamentarias y toda otra norma que se oponga a la presente.

ARTICULO 50. — Sustitúyese el artículo 51 de la ley 24.241 por el siguiente:

Artículo 51: Las comisiones médicas y la Comisión Médica Central estarán integradas por cinco (5) médicos que serán designados: tres (3) por la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y, dos (2) por la Superintendencia de Riesgos del Trabajo, los que serán seleccionados por concurso público de oposición y antecedentes. Contarán con la colaboración de personal profesional, técnico y administrativo.

Los gastos que demande el funcionamiento de las comisiones serán financiados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Aseguradoras del Riesgo del Trabajo, en el porcentaje que fije la reglamentación.

Como mínimo funcionará una comisión médica en cada provincia y otra en la ciudad de Buenos Aires.

ARTICULO 51. — Comuníquese al Poder Ejecutivo. — Alberto PIERRI. — Carlos F. RUCKAUF. — Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo. — Edgardo Piuzzi.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES, A LOS TRECE DIAS DEL MES DE SETIEMBRE DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y CINCO.

*Antecedentes Normativos: Artículo 19, Apartado 1 sustituido por art. 10 del Decreto nº 1278/2000 B.O. 03/01/2001. Vigencia: a partir del primer día del mes subsiguiente a su publicación en el Boletín Oficial.*

## **1.2. LEY Nº 19.587, LEY DE HIGIENE Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO<sup>550</sup>**

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5º del Estatuto de la Revolución Argentina,

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA SANCIONA Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:

ARTÍCULO 1º — Las condiciones de higiene y seguridad en el trabajo se ajustarán, en todo el territorio de la República, a las normas de la presente ley y de las reglamentaciones que en su consecuencia se dicten.

Sus disposiciones se aplicarán a todos los establecimientos y explotaciones, persigan o no fines de lucro, cualesquiera sean la naturaleza económica de las actividades, el medio donde ellas se ejecuten, el carácter de los centros y puestos de trabajo y la índole de las maquinarias, elementos, dispositivos o procedimientos que se utilicen o adopten.

ARTÍCULO 2º — A los efectos de la presente ley los términos "establecimiento", "explotación", "centro de trabajo" o "puesto de trabajo" designan todo lugar destinado a la realización o donde se realicen tareas de cualquier índole o naturaleza con la presencia permanente, circunstancial, transitoria o eventual de personas físicas y a los depósitos y dependencias anexas de todo tipo en que las mismas deban permanecer o a los que asistan o concurren por el hecho o en ocasión del trabajo o con el consentimiento expreso o tácito del principal. El término empleador designa a la persona, física

---

<sup>550</sup> Fuente: Información Legislativa [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) , Febrero 2013.

o jurídica, privada o pública, que utiliza la actividad de una o más personas en virtud de un contrato o relación de trabajo.

ARTÍCULO 3º — Cuando la prestación de trabajo se ejecute por terceros, en establecimientos, centros o puestos de trabajo del dador principal o con maquinarias, elementos o dispositivos por él suministrados, éste será solidariamente responsable del cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

ARTÍCULO 4º — La higiene y seguridad en el trabajo comprenderá las normas técnicas y medidas sanitarias, precautorias, de tutela o de cualquier otra índole que tengan por objeto:

- a) proteger la vida, preservar y mantener la integridad sicofísica de los trabajadores.
- b) prevenir, reducir, eliminar o aislar los riesgos de los distintos centros o puestos de trabajo.
- c) estimular y desarrollar una actitud positiva respecto de la prevención de los accidentes o enfermedades que puedan derivarse de la actividad laboral.

ARTÍCULO 5º — A los fines de la aplicación de esta ley considéranse como básicos los siguientes principios y métodos de ejecución:

- a) creación de servicios de higiene y seguridad en el trabajo, y de medicina del trabajo de carácter preventivo y asistencial.
- b) institucionalización gradual de un sistema de reglamentaciones, generales o particulares, atendiendo a condiciones ambientales o factores ecológicos y a la incidencia de las áreas o factores de riesgo.
- c) sectorialización de los reglamentos en función de ramas de actividad, especialidades profesionales y dimensión de las empresas.

d) distinción a todos los efectos de esta ley entre actividades normales, penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuros y/o las desarrolladas en lugares o ambientes insalubres.

e) normalización de los términos utilizados en higiene y seguridad, estableciéndose definiciones concretas y uniformes para la clasificación de los accidentes, lesiones y enfermedades del trabajo.

f) investigación de los factores determinantes de los accidentes y enfermedades del trabajo, especialmente de los físicos, fisiológicos y psicológicos.

g) realización y centralización de estadísticas normalizadas sobre accidentes y enfermedades del trabajo como antecedentes para el estudio de las causas determinantes y los modos de prevención.

h) estudio y adopción de medidas para proteger la salud y la vida del trabajador en el ámbito de sus ocupaciones, especialmente en lo que atañe a los servicios prestados en tareas penosas, riesgosas o determinantes de vejez o agotamiento prematuros y/o las desarrolladas en lugares o ambientes insalubres.

i) aplicación de técnicas de corrección de los ambientes de trabajo en los casos en que los niveles de los elementos agresores, nocivos para la salud, sean permanentes durante la jornada de labor.

j) fijación de principios orientadores en materia de selección e ingreso de personal en función de los riesgos a que den lugar las respectivas tareas, operaciones y manualidades profesionales.

k) determinación de condiciones mínimas de higiene y seguridad para autorizar el funcionamiento de las empresas o establecimientos.

l) adopción y aplicación, por intermedio de la autoridad competente, de los medios científicos y técnicos adecuados y actualizados que hagan a los objetivos de esta ley.

m) participación en todos los programas de higiene y seguridad de las instituciones especializadas, públicas y privadas, y de las asociaciones profesionales de empleadores, y de trabajadores con personería gremial.

n) observancia de las recomendaciones internacionales en cuanto se adapten a las características propias del país y ratificación, en las condiciones previstas precedentemente, de los convenios internacionales en la materia.

ñ) difusión y publicidad de las recomendaciones y técnicas de prevención que resulten universalmente aconsejables o adecuadas.

o) realización de exámenes médicos pre-ocupacionales y periódicos, de acuerdo a las normas que se establezcan en las respectivas reglamentaciones.

ARTÍCULO 6º — Las reglamentaciones de las condiciones de higiene de los ambientes de trabajo deberán considerar primordialmente:

a) características de diseño de plantas industriales, establecimientos, locales, centros y puestos de trabajo, maquinarias, equipos y procedimientos seguidos en el trabajo.

b) factores físicos: cubaje, ventilación, temperatura, carga térmica, presión, humedad, iluminación, ruidos, vibraciones y radiaciones ionizantes.

c) contaminación ambiental: agentes físicos y/o químicos y biológicos.

d) efluentes industriales.



ARTÍCULO 7º — Las reglamentaciones de las condiciones de seguridad en el trabajo deberán considerar primordialmente:

- a) instalaciones, artefactos y accesorios; útiles y herramientas: ubicación y conservación.
- b) protección de máquinas, instalaciones y artefactos.
- c) instalaciones eléctricas.
- d) equipos de protección individual de los trabajadores.
- e) prevención de accidentes del trabajo y enfermedades del trabajo.
- f) identificación y rotulado de sustancias nocivas y señalamiento de lugares peligrosos y singularmente peligrosos.
- g) prevención y protección contra incendios y cualquier clase de siniestros.

ARTÍCULO 8º — Todo empleador debe adoptar y poner en práctica las medidas adecuadas de higiene y seguridad para proteger la vida y la integridad de los trabajadores, especialmente en lo relativo:

- a) a la construcción, adaptación, instalación y equipamiento de los edificios y lugares de trabajo en condiciones ambientales y sanitarias adecuadas.
- b) a la colocación y mantenimiento de resguardos y protectores de maquinarias y de todo género de instalaciones, con los dispositivos de higiene y seguridad que la mejor técnica aconseje.
- c) al suministro y mantenimiento de los equipos de protección personal.
- d) a las operaciones y procesos de trabajo.

ARTÍCULO 9º — Sin perjuicio de lo que determinen especialmente los reglamentos, son también obligaciones del empleador:

- a) disponer el examen pre-ocupacional y revisión periódica del personal, registrando sus resultados en el respectivo legajo de salud.
- b) mantener en buen estado de conservación, utilización y funcionamiento, las maquinarias, instalaciones y útiles de trabajo.
- c) instalar los equipos necesarios para la renovación del aire y eliminación de gases, vapores y demás impurezas producidas en el curso del trabajo.
- d) mantener en buen estado de conservación, uso y funcionamiento las instalaciones eléctricas y servicios de aguas potables.
- e) evitar la acumulación de desechos y residuos que constituyan un riesgo para la salud, efectuando la limpieza y desinfecciones periódicas pertinentes.
- f) eliminar, aislar o reducir los ruidos y/o vibraciones perjudiciales para la salud de los trabajadores.
- g) instalar los equipos necesarios para afrontar los riesgos en caso de incendio o cualquier otro siniestro.
- h) depositar con el resguardo consiguiente y en condiciones de seguridad las sustancias peligrosas.
- i) disponer de medios adecuados para la inmediata prestación de primeros auxilios.
- j) colocar y mantener en lugares visibles avisos o carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad o adviertan peligrosidad en las maquinarias e instalaciones.

k) promover la capacitación del personal en materia de higiene y seguridad en el trabajo, particularmente en lo relativo a la prevención de los riesgos específicos de las tareas asignadas.

l) denunciar accidentes y enfermedades del trabajo.

ARTÍCULO 10 — Sin perjuicio de lo que determinen especialmente los reglamentos, el trabajador estará obligado a:

a) cumplir con las normas de higiene y seguridad y con las recomendaciones que se le formulen referentes a las obligaciones de uso, conservación y cuidado del equipo de protección personal y de los propios de las maquinarias, operaciones y procesos de trabajo.

b) someterse a los exámenes médicos preventivos o periódicos y cumplir con las prescripciones e indicaciones que a tal efecto se le formulen.

c) cuidar los avisos y carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad y observar sus prescripciones.

d) colaborar en la organización de programas de formación y educación en materia de higiene y seguridad y asistir a los cursos que se dictaren durante las horas de labor.

ARTÍCULO 11 — EL PODER EJECUTIVO NACIONAL dictará los reglamentos necesarios para la aplicación de esta ley y establecerá las condiciones y recaudos según los cuales la autoridad nacional de aplicación podrá adoptar las calificaciones que correspondan, con respecto a las actividades comprendidas en la presente, en relación con las normas que rigen la duración de la jornada de trabajo. Hasta tanto continuarán rigiendo las normas reglamentarias vigentes en la materia.

ARTÍCULO 12 — Las infracciones a las disposiciones de la presente ley y sus reglamentaciones serán sancionadas por la autoridad nacional o provincial que

corresponda, según la ley 18.608, de conformidad con el régimen establecido por la ley 18.694.

ARTÍCULO 13 — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

**1.3. DECRETO N° 351**, Reglaméntase la Ley N° 19.587 y derógase el Anexo aprobado por Decreto N° 4.160/73<sup>551</sup>.

VISTO el Decreto N° 4.160/73 reglamentario de la Ley N° 19.587, y

**CONSIDERANDO:**

Que la experiencia acumulada desde la fecha de su promulgación demostró la necesidad, de carácter imperativo, de actualizar los métodos y normas técnicas, unificar criterios referidos a Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo, aclarar los fundamentos de sus capítulos y agilizar su aplicación.

Que en tal virtud se reunió por resolución del Ministerio de Trabajo, la Comisión de Revisión integrada por representantes de trece organismos gubernamentales y diez particulares, que analizó normas y procedimientos, implementó medidas prácticas y evaluó científica y técnicamente todo lo que constituye la instrumentación reglamentaria de la Ley número 19.587.

Que dicha Comisión, de acuerdo con su cometido, consideró necesario redactar en forma integral el Anexo del Decreto N° 4.160/73 para facilitar su aplicación, unificando en un solo texto lo normado en la materia, interpretando la ley protegiendo y preservando la salud de los trabajadores e intensificando la acción tendiente a demostrar que el medio más eficaz para disminuir los accidentes y enfermedades del trabajo, es eliminar los riesgos ocupacionales.

Que la modificación introducida se ajusta a las facultades conferidas por el artículo 17 de la Ley N° 20.524.

---

<sup>551</sup> Fuente: Información Legislativa [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) , Febrero 2013.

Por ello:

EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA

DECRETA:

ARTÍCULO 1º — Aprobar la reglamentación de la Ley N° 19.587, contenida en los Anexos I, II, III, IV, V, VI, VII y VIII que forman parte integrante del presente Decreto.

ARTÍCULO 2º — Facúltase a la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO a otorgar plazos, modificar valores, condicionamientos y requisitos establecidos en la reglamentación y sus anexos, que se aprueban por el presente Decreto, mediante Resolución fundada, y a dictar normas complementarias.

*(Artículo sustituido por art. 1º del Decreto N° 1057/2003 B.O. 13/11/2003).*

ARTÍCULO 3º — Derogar el Anexo reglamentario de la Ley N° 19.587, aprobado por el Decreto N° 4.160/73, sustituyéndolo por los aprobados por el artículo 1º del presente Decreto.

ARTÍCULO 4º — Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

## ANEXOS (Fragmento)

### ANEXO I

Reglamentación de la Ley N° 19.587, aprobada por Decreto N° 351/79

### TITULO I

#### Disposiciones Generales

#### CAPITULO 1

##### Establecimientos

ARTÍCULO 1º — Todo establecimiento que se instale en el territorio de la República que amplíe o modifique sus instalaciones, dará cumplimiento a la Ley número 19.587 y a las Reglamentaciones que al respecto se dicten.

ARTÍCULO 2º — Aquellos establecimientos en funcionamiento o en condiciones de funcionamiento, deberán adecuarse a la Ley N° 19.587 y a las reglamentaciones que al respecto se dicten, de conformidad con los modos que a tal efecto fijará la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO atendiendo a las circunstancias de cada caso y a los fines previstos por dicha Ley.

*(Artículo sustituido por art. 2º del Decreto N° 1057/2003 B.O. 13/11/2003).*

ARTÍCULO 3º — Las firmas comerciales, sociedades, empresas o personas de existencia visible o ideal que adquieran, exploten o administren un establecimiento en funcionamiento o en condiciones de funcionar, asumen

todas las responsabilidades y obligaciones correspondientes a la Ley N° 19.587 y sus Reglamentaciones.

ARTÍCULO 4° — El término establecimiento, designa la unidad técnica o de ejecución, donde se realicen tareas de cualquier índole o naturaleza con la presencia de personas físicas.

ARTÍCULO 5° — Las recomendaciones técnicas sobre Higiene y Seguridad en el Trabajo, dictadas o a dictarse por organismos estatales o privados, nacionales o extranjeros, pasarán a formar parte del presente Reglamento una vez aprobadas por la SUPERINTENDENCIA DE RIESGOS DEL TRABAJO.

*(Artículo sustituido por art. 3° del Decreto N° 1057/2003 B.O. 13/11/2003).*

ARTÍCULO 6° — Las normas técnicas dictadas o a dictarse por la Dirección Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo integran la presente Reglamentación.

ARTÍCULO 7° — Facúltase a la Autoridad Nacional de Aplicación a incorporar a la presente reglamentación los textos de las Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo y de la Organización Mundial de la Salud que fuere conveniente utilizar y que completen los objetivos de la Ley N° 19.587.



## TITULO II

### Prestaciones de Medicina y de Higiene y Seguridad en el Trabajo

#### CAPITULO 2

##### Servicios

#### CAPITULO 3

##### Servicio de Medicina del Trabajo

#### CAPITULO 4

##### Servicio de Higiene y Seguridad en el Trabajo

*(Título II, Capítulos 2, 3 y 4, derogados por art. 1º del Decreto N° 1338/96 B.O. 28/11/1996)*

## TITULO III

### Características Constructivas de los Establecimientos

#### CAPITULO 5

##### Proyecto, Instalación, Ampliación, Acondicionamiento y Modificación

ARTÍCULO 42. — Todo establecimiento que se proyecte, instale, amplíe, acondicione o modifique sus instalaciones, tendrá un adecuado funcionalismo en la distribución y características de sus locales de trabajo y dependencias complementarias, previendo condiciones de higiene y seguridad en sus construcciones e instalaciones, en las formas, en los lugares de trabajo y en el ingreso, tránsito y egreso del personal, tanto para los momentos de desarrollo normal de tareas como para las situaciones de emergencia. Con igual criterio deberán ser proyectadas las distribuciones, construcciones y montaje de los equipos industriales y las instalaciones de servicio. Los equipos, depósitos y procesos riesgosos deberán quedar aislados o adecuadamente protegidos.

En aquellos municipios donde no existieran códigos en la materia o éstos no fueran suficientes, se adoptará como base el de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

*(Nota Infoleg: Por art. 2º de la Disposición Nº 2/83 de la Dirección Nacional de Higiene y Seguridad en el Trabajo B.O. 30/08/1983 se aclaró que el presente párrafo se refiere "solamente a las características constructivas de los establecimientos" tal como lo indica el presente Título y Capítulo)*

ARTÍCULO 43. — La autoridad competente intervendrá en todas las circunstancias en que no se cumpla con las prescripciones indicadas y que den lugar a falta de higiene o situaciones de riesgo en los lugares de trabajo.

ARTÍCULO 44. — Cuando razones de higiene y seguridad lo requieran, todo establecimiento existente deberá introducir las reformas necesarias ajustadas a esta reglamentación.

ARTÍCULO 45. — Los establecimientos como también todas las obras complementarias y para equipos industriales, deberán construirse con materiales de adecuadas características para el uso o función a cumplir. Mantendrán invariables las mismas a través del tiempo previsto para su vida útil. Toda construcción o estructura portante de los establecimientos, obras complementarias y equipos industriales de los mismos, ajustarán las formas y cálculos de su estructura resistente a la mejor técnica; de modo tal que les asegure la máxima estabilidad y seguridad, quedando sujeta la misma a los coeficientes de resistencia requeridos por las normas correspondientes.

ARTÍCULO 46. — Todo establecimiento dispondrá de servicios sanitarios adecuados e independientes para cada sexo, en cantidad proporcionada al número de personas que trabajen en él.

ARTÍCULO 47. — Los locales sanitarios dispondrán de:

1. Lavabos y duchas con agua caliente y fría.

2. Retretes individuales que dispondrán de una puerta que asegure el cierre del baño en no menos de los 3/4 de su altura (2.10 m).

3. Mingitorios.

Artículo 48. — En todo predio donde se trabaje, existirá el siguiente servicio mínimo sanitario:

1. Un retrete construido en mampostería, techado, con solado impermeable, paramentos revestidos con material resistente, con superficie lisa e impermeable, dotado de un inodoro tipo a la turca.

2. Un lavabo.

3. Una ducha con desagüe, dotada de sistema de agua caliente y fría.

La autoridad competente contemplará los casos de excepción en los trabajos transitorios.

Artículo 49. — En todo establecimiento, cada unidad funcional independiente tendrá los servicios sanitarios proporcionados al número de personas que trabajan en cada turno, según el siguiente detalle:

1. Cuando el total de trabajadores no exceda de 5, habrá un inodoro, un lavabo y una ducha con agua caliente y fría.

2. Cuando el total exceda de 5 y hasta 10, habrá por cada sexo: un inodoro, un lavabo y una ducha con agua caliente y fría.

3. De 11 hasta 20 habrá:

a) Para hombres: un inodoro, dos lavabos, un orinal y dos duchas con agua caliente y fría.

b) Para mujeres: un inodoro, dos lavabos y dos duchas con agua caliente y fría.

4. Se aumentará: un inodoro por cada 20 trabajadores o fracción de 20. Un lavabo y un orinal por cada 10 trabajadores o fracción de 10. Una ducha con agua caliente y fría por cada 20 trabajadores o fracción de 20.

ARTÍCULO 50. — Los establecimientos que ocupen más de 10 obreros de cada sexo, dispondrán de locales destinados a vestuarios. Estos deberán ubicarse en lo posible junto a los servicios sanitarios, en forma tal que constituyan con éstos un conjunto integrado funcionalmente.

Aquellos que ocupen hasta 10 obreros de cada sexo, podrán reemplazar a los vestuarios por apartados para cada sexo, entendiéndose por tales a sectores separados por un tabique de material opaco de 2,50 m. de altura ubicado dentro de un ambiente cubierto.

La autoridad competente contemplará los casos de excepción.

ARTÍCULO 51. — Todo vestuario debe hallarse equipado con armarios individuales para cada uno de los obreros del establecimiento. En aquellos lugares donde se realizan procesos o se manipulen sustancias tóxicas, irritantes o agresivas en cualquiera de sus formas, los armarios individuales serán dobles, uno destinado a la ropa de calle y el otro a la de trabajo. El diseño y materiales de construcción de los armarios deberán permitir la conservación de su higiene y su fácil limpieza. No se admitirán armarios contruidos con materiales combustibles ni de estructura porosa.

ARTÍCULO 52. — Cuando la empresa destine un local para comedor, deberá ubicarse lo más aisladamente posible del resto del establecimiento, preferiblemente en edificio independiente. Los pisos, paredes y techos, serán lisos y susceptibles de fácil limpieza, tendrán iluminación, ventilación y temperatura adecuada.

ARTÍCULO 53. — Los establecimientos que posean local destinado a cocina, deberán tenerlo en condiciones higiénicas y en buen estado de conservación,

efectuando captación de vapores y humos, mediante campanas con aspiración forzada, si fuera necesario.

Cuando se instalen artefactos para que los trabajadores puedan calentar sus comidas, los mismos deberán estar ubicados en lugares que reúnan condiciones adecuadas de higiene y seguridad.

ARTÍCULO 54. — Los locales destinados a los Servicios de Medicina del Trabajo deberán ubicarse en las cercanías de las áreas de trabajo, estar suficientemente aislados de ruidos y vibraciones para facilitar la actividad médica y se proyectarán en forma tal que queden agrupados formando una unidad funcional, en planta baja. Si estuvieran ubicados en plantas altas, dispondrán de un ascensor con capacidad para camillas y escaleras adecuadas para el desplazamiento de los mismos. Contarán con una superficie cubierta mínima de 50 metros cuadrados y tendrán locales para sala de espera, oficinas, dos consultorios, uno de los cuales puede ser destinado a enfermería y servicios sanitarios, separados para el personal del servicio y para los concurrentes, teniendo en cuenta para estos últimos uno para cada sexo. Los consultorios podrán tener lavabos con agua caliente y fría y los servicios sanitarios estarán provistos de un lavabo, un inodoro y una ducha con agua fría y caliente.

ARTÍCULO 55. — Los locales destinados a los Servicios de Higiene y Seguridad en el Trabajo, deberán ubicarse en las cercanías de las áreas de trabajo y se proyectarán en forma tal que queden agrupados formando una unidad funcional, debiendo contar como mínimo con una superficie de 30 metros cuadrados. Contarán con locales para oficina, archivo, depósito para instrumental y servicios sanitarios provistos de un lavabo, un inodoro y una ducha con agua fría y caliente.

ARTÍCULO 56. — En los establecimientos temporarios, al aire libre y cuando los trabajadores se vean imposibilitados de regresar cada día a su residencia

habitual, se instalarán dormitorios, comedores y servicios sanitarios, suministrándoseles en todos los casos agua para uso humano.

## TITULO VII

### Selección y Capacitación del Personal

#### CAPITULO 20

##### Selección de Personal

ARTÍCULO 204. — La selección e ingreso de personal en relación con los riesgos de las respectivas tareas, operaciones y manualidades profesionales, deberá efectuarse por intermedio de los Servicios de Medicina, Higiene y Seguridad y otras dependencias relacionadas, que actuarán en forma conjunta y coordinada.

ARTÍCULO 205. — El Servicio de Medicina del Trabajo extenderá, antes del ingreso, el certificado de aptitud en relación con la tarea a desempeñar.

ARTÍCULO 206. — Las modificaciones de las exigencias y técnicas laborales darán lugar a un nuevo examen médico del trabajador para verificar si posee o no las aptitudes requeridas por las nuevas tareas.

ARTÍCULO 207. — El trabajador o postulante estará obligado a someterse a los exámenes preocupacionales y periódicos que disponga el servicio médico de la empresa.

#### CAPITULO 21

##### Capacitación

ARTÍCULO 208. — Todo establecimiento estará obligado a capacitar a su personal en materia de higiene y seguridad, en prevención de enfermedades profesionales y de accidentes del trabajo, de acuerdo a las características y riesgos propios, generales y específicos de las tareas que desempeña.

ARTÍCULO 209. — La capacitación del personal deberá efectuarse por medio de conferencias, cursos, seminarios, clases y se complementarán con material educativo gráfico, medios audiovisuales, avisos y carteles que indiquen medidas de higiene y seguridad.

ARTÍCULO 210. — Recibirán capacitación en materia de higiene y seguridad y medicina del trabajo, todos los sectores del establecimiento en sus distintos niveles:

1. Nivel superior (dirección, gerencias y jefaturas).
2. Nivel intermedio (supervisión de líneas y encargados).
3. Nivel operativo (trabajadores de producción y administrativos).

ARTÍCULO 211. — Todo establecimiento planificará en forma anual programas de capacitación para los distintos niveles, los cuales deberán ser presentados a la autoridad de aplicación, a su solicitud.

ARTÍCULO 212. — Los planes anuales de capacitación serán programados y desarrollados por los Servicios de Medicina, Higiene y Seguridad en el Trabajo en las áreas de su competencia.

ARTÍCULO 213. — Todo establecimiento deberá entregar, por escrito a su personal, las medidas preventivas tendientes a evitar las enfermedades profesionales y accidentes del trabajo.

ARTÍCULO 214. — La autoridad nacional competente podrá, en los establecimientos y fuera de ellos y por los diferentes medios de difusión, realizar campañas educativas e informativas con la finalidad de disminuir o evitar las enfermedades profesionales y accidentes de trabajo.





## **LEGISLACION ESPAÑOLA**



## ÍNDICE

**LEGISLACIÓN ESPAÑOLA**

2. 1. <i>Ley nº 31/1995, Ley de Prevención de Riesgos Laborales.....</i>	669
2. 2. <i>Real Decreto nº 39/1997, Reglamento de los Servicios de Prevención.....</i>	763



## 2.1. LEY Nº 31/1995 DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES<sup>552</sup>

JEFATURA DEL ESTADO

BOE 10 noviembre 1995, núm. 269, [pág. 32590].

### EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. El artículo 40.2 de la Constitución Española (RCL 1978, 2836) 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.

Este mandato constitucional 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 y encuentra en la presente Ley su pilar fundamental. En la misma se configura el marco general en el que habrán de desarrollarse las distintas acciones preventivas, en coherencia con las decisiones de la Unión Europea que ha expresado su ambición de mejorar progresivamente las condiciones de trabajo y de conseguir este objetivo de progreso con una armonización paulatina de esas condiciones en los diferentes países europeos.

De la presencia de España en la Unión Europea se deriva, por consiguiente, la necesidad de armonizar nuestra política con la naciente política comunitaria en esta materia, preocupada, cada vez en mayor medida, por el estudio y tratamiento de la prevención de los riesgos derivados del trabajo. Buena

---

<sup>552</sup> Fuente: Thomson Reuters Aranzadi, [www.aranzadidigital.es](http://www.aranzadidigital.es), Febrero 2013.

prueba de ello fue la modificación del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (LCEur 1986, 8) por la llamada Acta Única (RCL 1987, 1562), a tenor de cuyo artículo 118 A) los Estados miembros vienen, desde su entrada en vigor, promoviendo la mejora del medio de trabajo para conseguir el objetivo antes citado de armonización en el progreso de las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores. Este objetivo se ha visto reforzado en el Tratado de la Unión Europea (RCL 1994, 81, 1659 y RCL 1997, 917) mediante el procedimiento que en el mismo se contempla para la adopción, a través de Directivas, de disposiciones mínimas que habrán de aplicarse progresivamente.

Consecuencia de todo ello ha sido la creación de un acervo jurídico europeo sobre protección de la salud de los trabajadores en el trabajo. De las Directivas que lo configuran, la más significativa es, sin duda, la 89/391/CEE (LCEur 1989, 854), relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo, que contiene el marco jurídico general en el que opera la política de prevención comunitaria.

La presente Ley transpone al Derecho español la citada Directiva, al tiempo que incorpora al que será nuestro cuerpo básico en esta materia disposiciones de otras Directivas cuya materia exige o aconseja la transposición en una norma de rango legal, como son las Directivas 92/85/CEE (LCEur 1992, 3598), 94/33/CE (LCEur 1994, 2679) y 91/383/CEE (LCEur 1991, 923), 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.

Así pues, el mandato constitucional contenido en el artículo 40.2 de nuestra Ley de leyes y la comunidad jurídica establecida por la Unión Europea en esta materia configuran el soporte básico en que se asienta la presente Ley. Junto a ello, nuestros propios compromisos contraídos con la Organización Internacional del Trabajo a partir de la ratificación del Convenio 155 (RCL 1985, 2683), sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de

trabajo, enriquecen el contenido del texto legal al incorporar sus prescripciones y darles el rango legal adecuado dentro de nuestro sistema jurídico.

2. Pero no es sólo del mandato constitucional y de los compromisos internacionales del Estado español de donde se deriva la exigencia de un nuevo enfoque normativo. Dimana también, en el orden interno, de una doble necesidad: la de poner término, en primer lugar, a la falta de una visión unitaria en la política de prevención de riesgos laborales propia de la dispersión de la normativa vigente, fruto de la acumulación en el tiempo de normas de muy diverso rango y orientación, muchas de ellas anteriores a la propia Constitución Española (RCL 1978, 2836); y, en segundo lugar, la de actualizar regulaciones ya desfasadas y regular situaciones nuevas no contempladas con anterioridad. Necesidades éstas que, si siempre revisten importancia, adquieren especial trascendencia cuando se relacionan con la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, la evolución de cuyas condiciones demanda la permanente actualización de la normativa y su adaptación a las profundas transformaciones experimentadas.

3. Por todo ello, la presente Ley tiene por objeto 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, y ello en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz de prevención de los riesgos laborales.

A partir del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de su salud e integridad, la Ley establece las diversas obligaciones que, en el ámbito indicado, garantizarán este derecho, así como las actuaciones de las Administraciones públicas que puedan incidir positivamente en la consecución de dicho objetivo.

Al insertarse esta Ley en el ámbito específico de las relaciones laborales, se configura como una referencia legal mínima en un doble sentido: el primero, como Ley que establece un marco legal a partir del cual las normas

reglamentarias irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas; y, el segundo, como soporte básico a partir del cual la negociación colectiva podrá desarrollar su función específica. En este aspecto, la Ley y sus normas reglamentarias constituyen legislación laboral, conforme al artículo 149.1.7ª de la Constitución (RCL 1978, 2836).

Pero, al mismo tiempo -y en ello radica una de las principales novedades de la Ley-, esta norma se aplicará también en el ámbito de las Administraciones públicas, razón por la cual la Ley no solamente posee el carácter de legislación laboral sino que constituye, en sus aspectos fundamentales, norma básica del régimen estatutario de los funcionarios públicos, dictada al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836). Con ello se confirma también la vocación de universalidad de la Ley, en cuanto dirigida a abordar, de manera global y coherente, el conjunto de los problemas derivados de los riesgos relacionados con el trabajo, cualquiera que sea el ámbito en el que el trabajo se preste.

En consecuencia, el ámbito de aplicación de la Ley incluye tanto a los trabajadores vinculados por una relación laboral en sentido estricto, como al personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, así como a los socios trabajadores o de trabajo de los distintos tipos de cooperativas, sin más exclusiones que las correspondientes, en el ámbito de la función pública, a determinadas actividades de policía, seguridad, resguardo aduanero, peritaje forense y protección civil cuyas particularidades impidan la aplicación de la Ley, la cual inspirará, no obstante, la normativa específica que se dicte para salvaguardar la seguridad y la salud de los trabajadores en dichas actividades; en sentido similar, la Ley prevé su adaptación a las características propias de los centros y establecimientos militares y de los establecimientos penitenciarios.

4. La política en materia de prevención de riesgos laborales, en cuanto conjunto de actuaciones de los poderes públicos dirigidas a la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo para elevar el nivel de protección de la



salud y la seguridad de los trabajadores, se articula en 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, a través de sus organizaciones representativas. En este contexto, la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo que se crea se configura como un instrumento privilegiado de participación en la formulación y desarrollo de la política en materia preventiva.

Pero tratándose de una Ley que persigue ante todo la prevención, su articulación no puede descansar exclusivamente en la ordenación de las obligaciones y responsabilidades de los actores directamente relacionados con el hecho laboral. El propósito de fomentar una auténtica cultura preventiva, mediante la promoción de la mejora de la educación en dicha materia en todos los niveles educativos, involucra a la sociedad en su conjunto y constituye uno de los objetivos básicos y de efectos quizás más trascendentes para el futuro de los perseguidos por la presente Ley.

5. 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, más o menos amplio, de deberes y obligaciones empresariales y, más aún, la simple corrección «a posteriori» de situaciones de riesgo ya manifestadas. 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 un conjunto coherente y globalizador de medidas de acción preventiva adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados y el control de la efectividad de dichas medidas constituyen los elementos básicos del nuevo enfoque en la prevención de riesgos laborales que la Ley plantea. Y, junto a ello, claro está, la información y la formación de los trabajadores dirigidas a un mejor conocimiento tanto del alcance real de los riesgos derivados del trabajo como de la forma de prevenirlos y evitarlos, de

manera adaptada a las peculiaridades de cada centro de trabajo, a las características de las personas que en él desarrollan su prestación laboral y a la actividad concreta que realizan.

Desde estos principios se articula el Capítulo III de la Ley, que regula el conjunto de derechos y obligaciones derivados o correlativos del derecho básico de los trabajadores a su protección, así como, de manera más específica, las actuaciones a desarrollar en situaciones de emergencia o en caso de riesgo grave e inminente, las garantías y derechos relacionados con la vigilancia de la salud de los trabajadores, con especial atención a la protección de la confidencialidad y el respeto a la intimidad en el tratamiento de estas actuaciones, y las medidas particulares a adoptar en relación con categorías específicas de trabajadores, tales como los jóvenes, las trabajadoras embarazadas o que han dado a luz recientemente y los trabajadores sujetos a relaciones laborales de carácter temporal.

Entre las obligaciones empresariales que establece la Ley, además de las que implícitamente lleva consigo la garantía de los derechos reconocidos al trabajador, cabe resaltar el deber de coordinación que se impone a los empresarios que desarrollen sus actividades en un mismo centro de trabajo, así como el de aquellos que contraten o subcontraten con otros la realización en sus propios centros de trabajo de obras o servicios correspondientes a su actividad de vigilar el cumplimiento por dichos contratistas y subcontratistas de la normativa de prevención.

Instrumento fundamental de la acción preventiva en la empresa es la obligación regulada en el Capítulo IV de estructurar dicha acción a través de la actuación de uno o varios trabajadores de la empresa específicamente designados para ello, de la constitución de un servicio de prevención o del recurso a un servicio de prevención ajeno a la empresa. De esta manera, la Ley combina la necesidad de una actuación ordenada y formalizada de las actividades de prevención con el reconocimiento de la diversidad de situaciones a las que la Ley se dirige en cuanto a la magnitud, complejidad e intensidad de los riesgos

inherentes a las mismas, otorgando un conjunto suficiente de posibilidades, incluida la eventual participación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, para organizar de manera racional y flexible el desarrollo de la acción preventiva, garantizando en todo caso tanto la suficiencia del modelo de organización elegido, como la independencia y protección de los trabajadores que, organizados o no en un servicio de prevención, tengan atribuidas dichas funciones.

6. El Capítulo V regula, de forma detallada, los derechos de consulta y participación de los trabajadores en relación con las cuestiones que afectan a la seguridad y salud en el trabajo. Partiendo del sistema de representación colectiva vigente en nuestro país, la Ley atribuye a los denominados Delegados de Prevención -elegidos por y entre los representantes del personal en el ámbito de los respectivos órganos de representación- el ejercicio de las funciones especializadas en materia de prevención de riesgos en el trabajo, otorgándoles para ello las competencias, facultades y garantías necesarias. Junto a ello, el Comité de Seguridad y Salud, continuando la experiencia de actuación de una figura arraigada y tradicional de nuestro ordenamiento laboral, se configura como el órgano de encuentro entre dichos representantes y el empresario para el desarrollo de una participación equilibrada en materia de prevención de riesgos.

Todo ello sin perjuicio de las posibilidades que otorga la Ley a la negociación colectiva para articular de manera diferente los instrumentos de participación de los trabajadores, incluso desde el establecimiento de ámbitos de actuación distintos a los propios del centro de trabajo, recogiendo con ello diferentes experiencias positivas de regulación convencional cuya vigencia, plenamente compatible con los objetivos de la Ley, se salvaguarda a través de la disposición transitoria de ésta.

7. Tras regularse en el Capítulo VI las obligaciones básicas que afectan a los fabricantes, importadores y suministradores de maquinaria, equipos, productos y útiles de trabajo, que enlazan con la normativa comunitaria de mercado

interior dictada para asegurar la exclusiva comercialización de aquellos productos y equipos que ofrezcan los mayores niveles de seguridad para los usuarios, la Ley aborda en el Capítulo VII la regulación de las responsabilidades y sanciones que deben garantizar su cumplimiento, incluyendo la tipificación de las infracciones y el régimen sancionador correspondiente.

Finalmente, la disposición adicional quinta viene a ordenar la creación de una fundación, bajo el protectorado del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con participación, tanto de las Administraciones públicas como de las organizaciones representativas de empresarios y trabajadores, cuyo fin primordial será la promoción, especialmente en las pequeñas y medianas empresas, de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo. Para permitir a la fundación el desarrollo de sus actividades, se dotará a la misma por parte del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de un patrimonio procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

Con ello se refuerzan, sin duda, los objetivos de responsabilidad, cooperación y participación que inspiran la Ley en su conjunto.

8. El proyecto de Ley, cumpliendo las prescripciones legales sobre la materia, ha sido sometido a la consideración del Consejo Económico y Social, del Consejo General del Poder Judicial y del Consejo de Estado.

## CAPITULO I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones

### ARTÍCULO 1. Normativa sobre prevención de riesgos laborales

La normativa sobre prevención de riesgos laborales está constituida por la presente Ley, sus disposiciones de desarrollo o complementarias y cuantas otras normas, legales o convencionales, contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de

producirlas en dicho ámbito.

## ARTÍCULO 2. Objeto y carácter de la norma

1. La presente Ley tiene por objeto 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.

A tales efectos, esta Ley establece los principios generales relativos a la prevención de los riesgos profesionales para la protección de la seguridad y de la salud, la eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores en materia preventiva, en los términos señalados en la presente disposición.

Para el cumplimiento de dichos fines, la presente Ley regula las actuaciones a desarrollar por las Administraciones públicas, así como por los empresarios, los trabajadores y sus respectivas organizaciones representativas.

2. Las disposiciones de carácter laboral contenidas en esta Ley y en sus normas reglamentarias tendrán en todo caso el carácter de Derecho necesario mínimo indisponible, pudiendo ser mejoradas y desarrolladas en los convenios colectivos.

## ARTÍCULO 3. Ámbito de aplicación

### Notas de vigencia

Ap. 1 modificado por disp. final 2.1 de Ley núm. 31/2006, de 18 de octubre. RCL\2006\1893.

Ap. 2 modificado por disp. final 2.1 de Ley núm. 31/2006, de 18 de octubre. RCL\2006\1893

1. Esta Ley y sus normas de desarrollo serán de aplicación tanto en el ámbito de las relaciones laborales reguladas en el Texto Refundido de la Ley del

Estatuto de los Trabajadores, como en el de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con las peculiaridades que, en este caso, se contemplan en la presente Ley o en sus normas de desarrollo. Ello sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones específicas que se establecen para fabricantes, importadores y suministradores, y de los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos. Igualmente serán aplicables a las sociedades cooperativas, constituidas de acuerdo con la legislación que les sea de aplicación, en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de un trabajo personal, con las peculiaridades derivadas de su normativa específica.

Cuando en la presente Ley se haga referencia a trabajadores y empresarios, se entenderán también comprendidos en estos términos, respectivamente, de una parte, el personal con relación de carácter administrativo o estatutario y la Administración pública para la que presta servicios, en los términos expresados en la disposición adicional tercera de esta Ley, y, de otra, los socios de las cooperativas a que se refiere el párrafo anterior y las sociedades cooperativas para las que prestan sus servicios.

2. La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de:

Policía, seguridad y resguardo aduanero.

Servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública.

Fuerzas Armadas y actividades militares de la Guardia Civil.

No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.

3. En los centros y establecimientos militares será de aplicación lo dispuesto en la presente Ley, con las particularidades previstas en su normativa específica.

En los establecimientos penitenciarios, se adaptarán a la presente Ley aquellas actividades cuyas características justifiquen una regulación especial, lo que se llevará a efecto en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

4. La presente Ley tampoco será de aplicación a la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar. No obstante lo anterior, el titular del hogar familiar está obligado a cuidar de que el trabajo de sus empleados se realice en las debidas condiciones de seguridad e higiene.

#### ARTÍCULO 4. Definiciones

A efectos de la presente Ley y de las normas que la desarrollen:

1º Se entenderá por «prevención» el conjunto de actividades o medidas adoptadas o previstas en todas las fases de actividad de la empresa con el fin de evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

2º Se entenderá como «riesgo laboral» la posibilidad de que un trabajador sufra un determinado daño derivado del trabajo. Para calificar un riesgo desde el punto de vista de su gravedad, se valorarán conjuntamente la probabilidad de que se produzca el daño y la severidad del mismo.

3º Se considerarán como «daños derivados del trabajo» las enfermedades, patologías o lesiones sufridas con motivo u ocasión del trabajo.

4º Se entenderá como «riesgo laboral grave e inminente» aquel que resulte probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato y pueda suponer un daño grave para la salud de los trabajadores.

En el caso de exposición a agentes susceptibles de causar daños graves a la

salud de los trabajadores, se considerará que existe un riesgo grave e inminente cuando sea probable racionalmente que se materialice en un futuro inmediato una exposición a dichos agentes de la que puedan derivarse daños graves para la salud, aun cuando éstos no se manifiesten de forma inmediata.

5º Se entenderán como procesos, actividades, operaciones, equipos o productos «potencialmente peligrosos» aquellos que, en ausencia de medidas preventivas específicas, originen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores que los desarrollan o utilizan.

6º Se entenderá como «equipo de trabajo» cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizada en el trabajo.

7º Se entenderá como «condición de trabajo» cualquier característica del mismo que pueda tener una influencia significativa en la generación de riesgos para la seguridad y la salud del trabajador. Quedan específicamente incluidas en esta definición:

a) Las características generales de los locales, instalaciones, equipos, productos y demás útiles existentes en el centro de trabajo.

b) La naturaleza de los agentes físicos, químicos y biológicos presentes en el ambiente de trabajo y sus correspondientes intensidades, concentraciones o niveles de presencia.

c) Los procedimientos para la utilización de los agentes citados anteriormente que influyan en la generación de los riesgos mencionados.

d) Todas aquellas otras características del trabajo, incluidas las relativas a su organización y ordenación, que influyan en la magnitud de los riesgos a que esté expuesto el trabajador.

8º Se entenderá por «equipo de protección individual» cualquier equipo destinado a ser llevado o sujetado por el trabajador para que le proteja de uno o varios riesgos que puedan amenazar su seguridad o su salud en el trabajo,



así como cualquier complemento o accesorio destinado a tal fin.

## CAPITULO II. Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y la salud en el trabajo

### ARTÍCULO 5. Objetivos de la política

#### Notas de vigencia

Ap. 5 añadido por art. 8.1 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.

Ap. 4 añadido por disp. adic. 12.1 de Ley Orgánica núm. 3/2007, de 22 de marzo. RCL\2007\586.

1. La política en materia de prevención tendrá por objeto la promoción de la mejora de las condiciones de trabajo dirigida a elevar el nivel de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.

Dicha política se llevará a cabo por medio de las normas reglamentarias y de las actuaciones administrativas que correspondan y, en particular, las que se regulan en este capítulo, que se orientarán a la coordinación de las distintas Administraciones públicas competentes en materia preventiva y a que se armonicen con ellas las actuaciones que conforme a esta Ley correspondan a sujetos públicos y privados, a cuyo fin:

a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y las entidades que integran la Administración local se prestarán cooperación y asistencia para el eficaz ejercicio de sus respectivas competencias en el ámbito de lo previsto en este artículo.

b) La elaboración de la política preventiva se llevará a cabo con la participación de los empresarios y de los trabajadores a través de sus organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

2. A los fines previstos en el apartado anterior las Administraciones públicas

promoverán 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, así como la adecuación de la formación de los recursos humanos necesarios para la prevención de los riesgos laborales.

En el ámbito de la Administración General del Estado se establecerá una colaboración permanente entre el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y los Ministerios que correspondan, en particular los de Educación y Ciencia y de Sanidad y Consumo, al objeto de establecer los niveles formativos y especializaciones idóneas, así como la revisión permanente de estas enseñanzas, con el fin de adaptarlas a las necesidades existentes en cada momento.

3. Del mismo modo, las Administraciones públicas fomentarán aquellas actividades desarrolladas por los sujetos a que se refiere el apartado 1 del artículo segundo, en orden a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo y la reducción de los riesgos laborales, la investigación o fomento de nuevas formas de protección y la promoción de estructuras eficaces de prevención.

Para ello podrán adoptar programas específicos dirigidos a promover la mejora del ambiente de trabajo y el perfeccionamiento de los niveles de protección. Los programas podrán instrumentarse a través de la concesión de los incentivos que reglamentariamente se determinen que se destinarán especialmente a las pequeñas y medianas empresas.

4. Las Administraciones públicas promoverán la efectividad del principio de igualdad entre mujeres y hombres, considerando las variables relacionadas con el sexo tanto en los sistemas de recogida y tratamiento de datos como en el estudio e investigación generales en materia de prevención de riesgos laborales, con el objetivo de detectar y prevenir posibles situaciones en las que los daños derivados del trabajo puedan aparecer vinculados con el sexo de los trabajadores.

5. La política en materia de prevención de riesgos laborales deberá promover la integración eficaz de la prevención de riesgos laborales en el sistema de gestión de la empresa.

Igualmente, la política en materia de seguridad y salud en el trabajo tendrá en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas. A tal efecto, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en materia de prevención de riesgos laborales deberá incorporarse un informe sobre su aplicación en las pequeñas y medianas empresas que incluirá, en su caso, las medidas particulares que para éstas se contemplen.

#### ARTÍCULO 6. Normas reglamentarias

1. El Gobierno, a través de las correspondientes normas reglamentarias y previa consulta a las organizaciones sindicales y empresariales más representativas, regulará las materias que a continuación se relacionan:

a) Requisitos mínimos que deben reunir las condiciones de trabajo para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

b) Limitaciones o prohibiciones que afectarán a las operaciones, los procesos y las exposiciones laborales a agentes que entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores. Específicamente podrá establecerse el sometimiento de estos procesos u operaciones a trámites de control administrativo, así como, en el caso de agentes peligrosos, la prohibición de su empleo.

c) Condiciones o requisitos especiales para cualquiera de los supuestos contemplados en el apartado anterior, tales como la exigencia de un adiestramiento o formación previa o la elaboración de un plan en el que se contengan las medidas preventivas a adoptar.

d) Procedimientos de evaluación de los riesgos para la salud de los

trabajadores, normalización de metodologías y guías de actuación preventiva.

e) Modalidades de organización, funcionamiento y control de los servicios de prevención, considerando las peculiaridades de las pequeñas empresas con el fin de evitar obstáculos innecesarios para su creación y desarrollo, así como capacidades y aptitudes que deban reunir los mencionados servicios y los trabajadores designados para desarrollar la acción preventiva.

f) Condiciones de trabajo o medidas preventivas específicas en trabajos especialmente peligrosos, en particular si para los mismos están previstos controles médicos especiales, o cuando se presenten riesgos derivados de determinadas características o situaciones especiales de los trabajadores.

g) Procedimiento de calificación de las enfermedades profesionales, así como requisitos y procedimientos para la comunicación e información a la autoridad competente de los daños derivados del trabajo.

2. Las normas reglamentarias indicadas en el apartado anterior se ajustarán, en todo caso, a los principios de política preventiva establecidos en esta Ley, mantendrán la debida coordinación con la normativa sanitaria y de seguridad industrial y serán objeto de evaluación y, en su caso, de revisión periódica, de acuerdo con la experiencia en su aplicación y el progreso de la técnica.

#### ARTÍCULO 7. Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral

1. En cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley, 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, en los siguientes términos:

a) Promoviendo la prevención y el asesoramiento a desarrollar por los órganos técnicos en materia preventiva, incluidas la asistencia y cooperación técnica, la

información, divulgación, formación e investigación en materia preventiva, así como el seguimiento de las actuaciones preventivas que se realicen en las empresas para la consecución de los objetivos previstos en esta Ley.

b) Velando por el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales mediante las actuaciones de vigilancia y control. A estos efectos, prestarán el asesoramiento y la asistencia técnica necesarios para el mejor cumplimiento de dicha normativa y desarrollarán programas específicos dirigidos a lograr una mayor eficacia en el control.

c) Sancionando el incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por los sujetos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente Ley, con arreglo a lo previsto en el Capítulo VII de la misma.

2. Las funciones de las Administraciones públicas competentes en materia laboral que se señalan en el apartado 1 continuarán siendo desarrolladas, en lo referente a los trabajos en minas, canteras y túneles que exijan la aplicación de técnica minera, a los que impliquen fabricación, transporte, almacenamiento, manipulación y utilización de explosivos o el empleo de energía nuclear, por los órganos específicos contemplados en su normativa reguladora.

Las competencias previstas en el apartado anterior se entienden sin perjuicio de lo establecido en la legislación específica sobre productos e instalaciones industriales.

#### ARTÍCULO 8. Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo

1. 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. Para ello establecerá la cooperación necesaria con los órganos de las Comunidades Autónomas con competencias en esta materia.

El Instituto, en cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Asesoramiento técnico en la elaboración de la normativa legal y en el desarrollo de la normalización, tanto a nivel nacional como internacional.

b) Promoción y, en su caso, realización de actividades de formación, información, investigación, estudio y divulgación en materia de prevención de riesgos laborales, con la adecuada coordinación y colaboración, en su caso, con los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones en esta materia.

c) Apoyo técnico y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el cumplimiento de su función de vigilancia y control, prevista en el artículo 9 de la presente Ley, en el ámbito de las Administraciones públicas.

d) Colaboración con organismos internacionales y desarrollo de programas de cooperación internacional en este ámbito, facilitando la participación de las Comunidades Autónomas.

e) Cualesquiera otras que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines y le sean encomendadas en el ámbito de sus competencias, de acuerdo con la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo regulada en el artículo 13 de esta Ley, con la colaboración, en su caso, de los órganos técnicos de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en el marco de sus funciones, velará por la coordinación, apoyará el intercambio de información y las experiencias entre las distintas Administraciones públicas y especialmente fomentará y prestará apoyo a la realización de actividades de promoción de la seguridad y de la salud por las Comunidades Autónomas.

Asimismo, prestará, de acuerdo con las Administraciones competentes, apoyo técnico especializado en materia de certificación, ensayo y acreditación.

3. En relación con las Instituciones de la Unión Europea, el Instituto Nacional

de Seguridad e Higiene en el Trabajo actuará como centro de referencia nacional, garantizando la coordinación y transmisión de la información que deberá facilitar a escala nacional, en particular respecto a la Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo y su Red.

4. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo ejercerá la Secretaría General de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, prestándole la asistencia técnica y científica necesaria para el desarrollo de sus competencias.

#### ARTÍCULO 9. Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 1.1 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

Ap. 4 añadido por art. 1.3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

Ap. 3 añadido por art. 1.2 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

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

En cumplimiento de esta misión, tendrá las siguientes funciones:

a) Vigilar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, así como de las normas jurídico-técnicas que incidan en las condiciones de trabajo en materia de prevención, aunque no tuvieran la calificación directa de normativa laboral, proponiendo a la autoridad laboral competente la sanción correspondiente, cuando comprobase una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, de acuerdo con lo previsto en el Capítulo VII de la presente Ley.

b) Asesorar e informar a las empresas y a los trabajadores sobre la manera

más efectiva de cumplir las disposiciones cuya vigilancia tiene encomendada.

c) Elaborar los informes solicitados por los Juzgados de lo Social en las demandas deducidas ante los mismos en los procedimientos de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales.

d) Informar a la autoridad laboral sobre los accidentes de trabajo mortales, muy graves o graves, y sobre aquellos otros en que, por sus características o por los sujetos afectados, se considere necesario dicho informe, así como sobre las enfermedades profesionales en las que concurren dichas calificaciones y, en general, en los supuestos en que aquélla lo solicite respecto del cumplimiento de la normativa legal en materia de prevención de riesgos laborales.

e) Comprobar y favorecer el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los servicios de prevención establecidos en la presente Ley.

f) Ordenar la paralización inmediata de trabajos cuando, a juicio del inspector, se advierta la existencia de riesgo grave e inminente para la seguridad o salud de los trabajadores.

2. Las Administraciones General del Estado y de las Comunidades Autónomas adoptarán, en sus respectivos ámbitos de competencia, las medidas necesarias para garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico necesarios a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que, en el ámbito de la Administración General del Estado serán prestados por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

Estas Administraciones públicas elaborarán y coordinarán planes de actuación, en sus respectivos ámbitos competenciales y territoriales, para contribuir al desarrollo de las actuaciones preventivas en las empresas, especialmente las de mediano y pequeño tamaño y las de sectores de actividad con mayor nivel de riesgo o de siniestralidad, a través de acciones de asesoramiento, de información, de formación y de asistencia técnica.

En el ejercicio de tales cometidos, los funcionarios públicos de las citadas



Administraciones que ejerzan labores técnicas en materia de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo anterior, podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobatorias de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance señalado en el apartado 3 de este artículo y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el artículo 43 de esta Ley, todo ello en la forma que se determine reglamentariamente.

Las referidas actuaciones comprobatorias se programarán por la respectiva Comisión Territorial de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social a que se refiere el artículo 17.2 de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social para su integración en el plan de acción en Seguridad y Salud Laboral de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

3. Cuando de las actuaciones de comprobación a que se refiere el apartado anterior, se deduzca la existencia de infracción, y siempre que haya mediado incumplimiento de previo requerimiento, el funcionario actuante remitirá informe a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en el que se recogerán los hechos comprobados, a efectos de que se levante la correspondiente acta de infracción, si así procediera.

A estos efectos, los hechos relativos a las actuaciones de comprobación de las condiciones materiales o técnicas de seguridad y salud recogidos en tales informes gozarán de la presunción de certeza a que se refiere la disposición adicional cuarta, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre, Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

4. Las actuaciones previstas en los dos apartados anteriores, estarán sujetas a los plazos establecidos en el artículo 14, apartado 2, de la Ley 42/1997, de 14 de noviembre (RCL 1997, 2721), Ordenadora de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

## ARTÍCULO 10. Actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria

Las actuaciones de las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria referentes a la salud laboral se llevarán a cabo a través de las acciones y en relación con los aspectos señalados en el Capítulo IV del Título I de la Ley 14/1986, de 25 de abril (RCL 1986, 1316), General de Sanidad, y disposiciones dictadas para su desarrollo.

En particular, corresponderá a las Administraciones públicas citadas:

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

## ARTÍCULO 11. Coordinación administrativa

La elaboración de normas preventivas y el control de su cumplimiento, la promoción de la prevención, la investigación y la vigilancia epidemiológica sobre riesgos laborales, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales

determinan la necesidad de coordinar las actuaciones de las Administraciones competentes en materia laboral, sanitaria y de industria para una más eficaz protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

En el marco de dicha coordinación, la Administración competente en materia laboral velará, en particular, para que la información obtenida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en el ejercicio de las funciones atribuidas a la misma en el apartado 1 del artículo 9 de esta Ley sea puesta en conocimiento de la autoridad sanitaria competente a los fines dispuestos en el artículo 10 de la presente Ley y en el artículo 21 de la Ley 14/1986, de 25 de abril (RCL 1986, 1316), General de Sanidad, así como de la Administración competente en materia de industria a los efectos previstos en la Ley 21/1992, de 16 de julio (RCL 1992, 1640), de Industria.

#### ARTÍCULO 12. Participación de empresarios y trabajadores

La participación de empresarios y trabajadores, a través de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas, en la planificación, programación, organización y control de la gestión relacionada con la mejora de las condiciones de trabajo y la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo es principio básico de la política de prevención de riesgos laborales, a desarrollar por las Administraciones públicas competentes en los distintos niveles territoriales.

#### ARTÍCULO 13. Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

1. 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 y órgano de participación institucional en materia de seguridad y salud en el trabajo.

2. La Comisión estará integrada por un representante de cada una de las Comunidades Autónomas y por igual número de miembros de la Administración General del Estado y, paritariamente con todos los anteriores, por

representantes de las organizaciones empresariales y sindicales más representativas.

3. La Comisión conocerá las actuaciones que desarrollen las Administraciones públicas competentes en materia de promoción de la prevención de riesgos laborales, de asesoramiento técnico y de vigilancia y control a que se refieren los artículos 7, 8, 9 y 11 de esta Ley y podrá informar y formular propuestas en relación con dichas actuaciones, específicamente en lo referente a:

- Criterios y programas generales de actuación.
- Proyectos de disposiciones de carácter general.
- Coordinación de las actuaciones desarrolladas por las Administraciones públicas competentes en materia laboral.
- Coordinación entre las Administraciones públicas competentes en materia laboral, sanitaria y de industria.

4. La Comisión adoptará sus acuerdos por mayoría. A tal fin, los representantes de las Administraciones públicas tendrán cada uno un voto y dos los de las organizaciones empresariales y sindicales.

5. La Comisión contará con un Presidente y cuatro Vicepresidentes, uno por cada uno de los grupos que la integran. La Presidencia de la Comisión corresponderá al Secretario general de Empleo y Relaciones Laborales, recayendo la Vicepresidencia atribuida a la Administración General del Estado en el Subsecretario de Sanidad y Consumo.

6. La Secretaría de la Comisión, como órgano de apoyo técnico y administrativo, recaerá en la Dirección del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo.

7. La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo funcionará en Pleno, en Comisión Permanente o en Grupos de Trabajo, conforme a la

normativa que establezca el Reglamento interno que elaborará la propia Comisión.

En lo no previsto en la presente Ley y en el Reglamento interno a que hace referencia el párrafo anterior la Comisión se regirá por la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246).

### CAPITULO III. Derechos y obligaciones

#### ARTÍCULO 14. Derecho a la protección frente a los riesgos laborales

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 2.1 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio.

Los derechos de información, consulta y participación, formación en materia preventiva, paralización de la actividad en caso de riesgo grave e inminente y vigilancia de su estado de salud, en los términos previstos en la presente Ley, forman parte del derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

2. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores a su servicio en todos los aspectos relacionados con el trabajo. A estos efectos, en el marco de sus

responsabilidades, el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva en la empresa y la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, con las especialidades que se recogen en los artículos siguientes en materia de plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de riesgos, información, consulta y participación y formación de los trabajadores, actuación en casos de emergencia y de riesgo grave e inminente, vigilancia de la salud, y mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios en los términos establecidos en el capítulo IV de esta Ley.

El empresario desarrollará una acción permanente de seguimiento de la actividad preventiva con el fin de perfeccionar de manera continua las actividades de identificación, evaluación y control de los riesgos que no se hayan podido evitar y los niveles de protección existentes y dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención señaladas en el párrafo anterior a las modificaciones que puedan experimentar las circunstancias que incidan en la realización del trabajo.

3. El empresario deberá cumplir las obligaciones establecidas en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

4. Las obligaciones de los trabajadores establecidas en esta Ley, la atribución de funciones en materia de protección y prevención a trabajadores o servicios de la empresa y el recurso al concierto con entidades especializadas para el desarrollo de actividades de prevención complementarán las acciones del empresario, sin que por ello le eximan del cumplimiento de su deber en esta materia, sin perjuicio de las acciones que pueda ejercitar, en su caso, contra cualquier otra persona.

5. El coste de las medidas relativas a la seguridad y la salud en el trabajo no deberá recaer en modo alguno sobre los trabajadores.

## ARTÍCULO 15. Principios de la acción preventiva

1. El empresario aplicará las medidas que integran el deber general de prevención previsto en el artículo anterior, con arreglo a los siguientes principios generales:

- a) Evitar los riesgos.
- b) Evaluar los riesgos que no se puedan evitar.
- c) Combatir los riesgos en su origen.
- d) Adaptar el trabajo a la persona, en particular en lo que respecta a la concepción de los puestos de trabajo, así como a la elección de los equipos y los métodos de trabajo y de producción, con miras, en particular, a atenuar el trabajo monótono y repetitivo y 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, buscando un conjunto coherente que integre en ella la técnica, la organización del trabajo, las condiciones de trabajo, las relaciones sociales y la influencia de los factores ambientales en el trabajo.
- h) Adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual.
- i) Dar las debidas instrucciones a los trabajadores.

2. El empresario tomará en consideración las capacidades profesionales de los trabajadores en materia de seguridad y de salud en el momento de encomendarles las tareas.

3. El empresario adoptará las medidas necesarias a fin de garantizar que sólo los trabajadores que hayan recibido información suficiente y adecuada puedan acceder a las zonas de riesgo grave y específico.

4. La efectividad de las medidas preventivas deberá prever las distracciones o imprudencias no temerarias que pudiera cometer el trabajador. Para su adopción se tendrán en cuenta los riesgos adicionales que pudieran implicar determinadas medidas preventivas, las cuales sólo podrán adoptarse cuando la magnitud de dichos riesgos sea sustancialmente inferior a la de los que se pretende controlar y no existan alternativas más seguras.

5. Podrán concertar operaciones de seguro que tengan como fin garantizar como ámbito de cobertura la previsión de riesgos derivados del trabajo, la empresa respecto de sus trabajadores, los trabajadores autónomos respecto a ellos mismos y las sociedades cooperativas respecto a sus socios cuya actividad consista en la prestación de su trabajo personal.

ARTÍCULO 16. Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva

Notas de vigencia

Ap. 2 bis añadido por [art. 8.2 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.](#)

Ap. 1 modificado por [art. 2.2 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.](#)

Ap. 2 modificado por [art. 2.2 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.](#)

Rúbrica modificado por [art. 2.2 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.](#)

1. La prevención de riesgos laborales deberá integrarse en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales a que se refiere el párrafo siguiente.

Este plan de prevención de riesgos laborales deberá incluir la estructura organizativa, las responsabilidades, las funciones, las prácticas, los procedimientos, los procesos y los recursos necesarios para realizar la acción



de prevención de riesgos en la empresa, en los términos que reglamentariamente se establezcan.

2. Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del plan de prevención de riesgos, que podrán ser llevados a cabo por fases de forma programada, son la evaluación de riesgos laborales y la planificación de la actividad preventiva a que se refieren los párrafos siguientes:

a) El empresario deberá realizar una evaluación inicial de los riesgos para la seguridad y salud de los trabajadores, teniendo en cuenta, con carácter general, la naturaleza de la actividad, las características de los puestos de trabajo existentes y de los trabajadores que deban desempeñarlos. Igual evaluación deberá hacerse con ocasión de la elección de los equipos de trabajo, de las sustancias o preparados químicos y del acondicionamiento de los lugares de trabajo. La evaluación inicial tendrá en cuenta aquellas otras actuaciones que deban desarrollarse de conformidad con lo dispuesto en la normativa sobre protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad. La evaluación será actualizada cuando cambien las condiciones de trabajo y, en todo caso, se someterá a consideración y se revisará, si fuera necesario, con ocasión de los daños para la salud que se hayan producido.

Cuando el resultado de la evaluación lo hiciera necesario, el empresario realizará controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores en la prestación de sus servicios, para detectar situaciones potencialmente peligrosas.

b) Si los resultados de la evaluación prevista en el párrafo a) pusieran de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario realizará aquellas actividades preventivas necesarias para eliminar o reducir y controlar tales riesgos. Dichas actividades serán objeto de planificación por el empresario, incluyendo para cada actividad preventiva el plazo para llevarla a cabo, la designación de responsables y los recursos humanos y materiales necesarios para su ejecución.

El empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma.

Las actividades de prevención deberán ser modificadas cuando se aprecie por el empresario, como consecuencia de los controles periódicos previstos en el párrafo a) anterior, su inadecuación a los fines de protección requeridos.

2 bis. Las empresas, en atención al número de trabajadores y a la naturaleza y peligrosidad de las actividades realizadas, podrán realizar el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva de forma simplificada, siempre que ello no suponga una reducción del nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores y en los términos que reglamentariamente se determinen.

3. Cuando se haya producido un daño para la salud de los trabajadores o cuando, con ocasión de la vigilancia de la salud prevista en el artículo 22, aparezcan indicios de que las medidas de prevención resultan insuficientes, el empresario llevará a cabo una investigación al respecto, a fin de detectar las causas de estos hechos.

#### ARTÍCULO 17. Equipos de trabajo y medios de protección

1. El empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que los equipos de trabajo sean adecuados para el trabajo que deba realizarse y convenientemente adaptados a tal efecto, de forma que garanticen la seguridad y la salud de los trabajadores al utilizarlos.

Cuando la utilización de un equipo de trabajo pueda presentar un riesgo específico para la seguridad y la salud de los trabajadores, el empresario adoptará las medidas necesarias con el fin de que:

a) La utilización del equipo de trabajo quede reservada a los encargados de dicha utilización.

b) Los trabajos de reparación, transformación, mantenimiento o conservación sean realizados por los trabajadores específicamente capacitados para ello.

2. El empresario deberá proporcionar a sus trabajadores equipos de protección individual adecuados para el desempeño de sus funciones y velar por el uso efectivo de los mismos cuando, por la naturaleza de los trabajos realizados, sean necesarios.

Los equipos de protección individual deberán utilizarse cuando los riesgos no se puedan evitar o no puedan limitarse suficientemente por medios técnicos de protección colectiva o mediante medidas, métodos o procedimientos de organización del trabajo.

#### ARTÍCULO 18. Información, consulta y participación de los trabajadores

1. A fin de dar cumplimiento al deber de protección establecido en la presente Ley, el empresario adoptará las medidas adecuadas para que los trabajadores reciban todas las informaciones necesarias en relación con:

a) Los riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, tanto aquellos que afecten a la empresa en su conjunto como a cada tipo de puesto de trabajo o función.

b) Las medidas y actividades de protección y prevención aplicables a los riesgos señalados en el apartado anterior.

c) Las medidas adoptadas de conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la presente Ley.

En las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores, la información a que se refiere el presente apartado se facilitará por el empresario a los trabajadores a través de dichos representantes; no obstante, deberá informarse directamente a cada trabajador de los riesgos específicos que afecten a su puesto de trabajo o función y de las medidas de protección y

prevención aplicables a dichos riesgos.

2. El empresario deberá consultar a los trabajadores, y permitir su participación, en el marco de todas las cuestiones que afecten a la seguridad y a la salud en el trabajo, de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo V de la presente Ley.

Los trabajadores tendrán derecho a efectuar propuestas al empresario, así como a los órganos de participación y representación previstos en el Capítulo V de esta Ley, dirigidas a la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud en la empresa.

#### ARTÍCULO 19. Formación de los trabajadores

1. En cumplimiento del deber de protección, el empresario deberá garantizar que cada trabajador reciba una formación teórica y práctica, suficiente y adecuada, en materia preventiva, tanto en el momento de su contratación, cualquiera que sea la modalidad o duración de ésta, como cuando se produzcan cambios en las funciones que desempeñe o se introduzcan nuevas tecnologías o cambios en los equipos de trabajo.

La formación 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 y repetirse periódicamente, si fuera necesario.

2. La formación a que se refiere el apartado anterior deberá impartirse, 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. La formación se podrá impartir por la empresa mediante medios propios o concertándola con servicios ajenos, y su coste no recaerá en ningún caso sobre los trabajadores.

#### ARTÍCULO 20. Medidas de emergencia

El empresario, teniendo en cuenta el tamaño y la actividad de la empresa, así como la posible presencia de personas ajenas a la misma, 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, designando para ello al personal encargado de poner en práctica estas medidas y comprobando periódicamente, en su caso, su correcto funcionamiento. El citado personal deberá poseer la formación necesaria, ser suficiente en número y disponer del material adecuado, en función de las circunstancias antes señaladas.

Para la aplicación de las medidas adoptadas, el empresario deberá organizar las relaciones que sean necesarias con servicios externos a la empresa, en particular en materia de primeros auxilios, asistencia médica de urgencia, salvamento y lucha contra incendios, de forma que quede garantizada la rapidez y eficacia de las mismas.

#### ARTÍCULO 21. Riesgo grave e inminente

1. Cuando los trabajadores estén o puedan estar expuestos a un riesgo grave e inminente con ocasión de su trabajo, el empresario estará obligado a:

a) Informar lo antes posible a todos los trabajadores afectados acerca de la existencia de dicho riesgo y de las medidas adoptadas o que, en su caso, deban adoptarse en materia de protección.

b) Adoptar las medidas y dar las instrucciones necesarias para que, en caso de peligro grave, inminente e inevitable, los trabajadores puedan interrumpir su actividad y, si fuera necesario, abandonar de inmediato el lugar de trabajo. En este supuesto no podrá exigirse a los trabajadores que reanuden su actividad mientras persista el peligro, salvo excepción debidamente justificada por razones de seguridad y determinada reglamentariamente.

c) 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 para su seguridad, la de otros trabajadores o la de terceros a la empresa, esté en condiciones, habida cuenta de sus conocimientos y de los

medios técnicos puestos a su disposición, de adoptar las medidas necesarias para evitar las consecuencias de dicho peligro.

2. De acuerdo con lo previsto en el apartado 1 del artículo 14 de la presente Ley, el trabajador tendrá derecho a interrumpir su actividad y abandonar el lugar de trabajo, en caso necesario, cuando considere que dicha actividad entraña un riesgo grave e inminente para su vida o su salud.

3. Cuando en el caso a que se refiere el apartado 1 de este artículo el empresario no adopte o no permita la adopción de las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores, los representantes legales de éstos podrán acordar, por mayoría de sus miembros, la paralización de la actividad de los trabajadores afectados por dicho riesgo. Tal acuerdo será comunicado de inmediato a la empresa y a la autoridad laboral, la cual, en el plazo de veinticuatro horas, anulará o ratificará la paralización acordada.

El acuerdo a que se refiere el párrafo anterior podrá ser adoptado por decisión mayoritaria de los Delegados de Prevención cuando no resulte posible reunir con la urgencia requerida al órgano de representación del personal.

4. Los trabajadores o sus representantes no podrán sufrir perjuicio alguno derivado de la adopción de las medidas a que se refieren los apartados anteriores, a menos que hubieran obrado de mala fe o cometido negligencia grave.

## ARTÍCULO 22. Vigilancia de la salud

1. 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 vigilancia sólo podrá llevarse a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento. De este carácter voluntario sólo se exceptuarán, previo informe de los representantes de los trabajadores, los supuestos en los que la realización de los reconocimientos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los trabajadores o para verificar

si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad.

En todo caso se deberá optar por la realización de aquellos reconocimientos o pruebas que causen las menores molestias al trabajador y que sean proporcionales al riesgo.

2. Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se llevarán a cabo respetando siempre el derecho a la intimidad y a la dignidad de la persona del trabajador y la confidencialidad de toda la información relacionada con su estado de salud.

3. Los resultados de la vigilancia a que se refiere el apartado anterior serán comunicados a los trabajadores afectados.

4. Los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores no podrán ser usados con fines discriminatorios ni en perjuicio del trabajador.

El acceso a la información médica de carácter personal se limitará al personal médico y a las autoridades sanitarias que lleven a cabo la vigilancia de la salud de los trabajadores, sin que pueda facilitarse al empresario o a otras personas sin consentimiento expreso del trabajador.

No obstante lo anterior, el empresario y las personas u órganos con responsabilidades en materia de prevención serán informados de las conclusiones que se deriven de los reconocimientos efectuados en relación con la aptitud del trabajador para el desempeño del puesto de trabajo o con la necesidad de introducir o mejorar las medidas de protección y prevención, a fin de que puedan desarrollar correctamente sus funciones en materia preventiva.

5. En los supuestos en que la naturaleza de los riesgos inherentes al trabajo haga necesario, el derecho de los trabajadores a la vigilancia periódica de su

estado de salud deberá ser prolongado más allá de la finalización de la relación laboral, en los términos que reglamentariamente se determinen.

6. Las medidas de vigilancia y control de la salud de los trabajadores se llevarán a cabo por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada.

#### ARTÍCULO 23. Documentación

Notas de vigencia

Ap. 1 a) modificado por art. 2.3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

Ap. 1 b) modificado por art. 2.3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

Ap. 1 c) modificado por art. 2.3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. El empresario deberá elaborar y conservar a disposición de la autoridad laboral la siguiente documentación relativa a las obligaciones establecidas en los artículos anteriores:

a) Plan de prevención de riesgos laborales, conforme a lo previsto en el apartado 1 del artículo 16 de esta Ley.

b) Evaluación de los riesgos para la seguridad y la salud en el trabajo, incluido el resultado de los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores, de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo a) del apartado 2 del artículo 16 de esta Ley.

c) Planificación de la actividad preventiva, incluidas las medidas de protección y de prevención a adoptar y, en su caso, material de protección que deba utilizarse, de conformidad con el párrafo b) del apartado 2 del artículo 16 de esta Ley.

d) Práctica de los controles del estado de salud de los trabajadores previstos



en el artículo 22 de esta Ley y conclusiones obtenidas de los mismos en los términos recogidos en el último párrafo del apartado 4 del citado artículo.

e) Relación de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales que hayan causado al trabajador una incapacidad laboral superior a un día de trabajo. En estos casos el empresario realizará, además, la notificación a que se refiere el apartado 3 del presente artículo.

2. En el momento de cesación de su actividad, las empresas deberán remitir a la autoridad laboral la documentación señalada en el apartado anterior.

3. El empresario estará obligado a notificar por escrito a la autoridad laboral los daños para la salud de los trabajadores a su servicio que se hubieran producido con motivo del desarrollo de su trabajo, conforme al procedimiento que se determine reglamentariamente.

4. La documentación a que se hace referencia en el presente artículo deberá también ser puesta a disposición de las autoridades sanitarias al objeto de que éstas puedan cumplir con lo dispuesto en el artículo 10 de la presente Ley y en el artículo 21 de la Ley 14/1986, de 25 de abril (RCL 1986, 1316), General de Sanidad.

#### ARTÍCULO 24. Coordinación de actividades empresariales

Notas de vigencia

Ap. 6 añadido por art. 3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. 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. A tal fin, establecerán los medios de coordinación que sean necesarios en cuanto a la protección y prevención de riesgos laborales y la información sobre los mismos a sus respectivos trabajadores, en los términos previstos en el apartado 1 del artículo 18 de esta Ley.

2. El empresario titular del centro de trabajo adoptará las medidas necesarias para que aquellos otros empresarios que desarrollen actividades en su centro de trabajo reciban la información y las instrucciones adecuadas, en relación con los riesgos existentes en el centro de trabajo y con las medidas de protección y prevención correspondientes, así como sobre las medidas de emergencia a aplicar, para su traslado a sus respectivos trabajadores.

3. Las empresas que contraten o subcontraten con otras la realización de obras o servicios correspondientes a la propia actividad de aquéllas y que 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.

4. Las obligaciones consignadas en el último párrafo del apartado 1 del artículo 41 de esta Ley serán también de aplicación, respecto de las operaciones contratadas, en los supuestos en que los trabajadores de la empresa contratista o subcontratista no presten servicios en los centros de trabajo de la empresa principal, siempre que tales trabajadores deban operar con maquinaria, equipos, productos, materias primas o útiles proporcionados por la empresa principal.

5. Los deberes de cooperación y de información e instrucción recogidos en los apartados 1 y 2 serán de aplicación respecto de los trabajadores autónomos que desarrollen actividades en dichos centros de trabajo.

6. Las obligaciones previstas en este artículo serán desarrolladas reglamentariamente.

**ARTÍCULO 25. Protección de trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos**

1. El empresario garantizará de manera específica la protección de los trabajadores que, por sus propias características personales o estado biológico conocido, incluidos aquellos que tengan reconocida la situación de

discapacidad física, psíquica o sensorial, sean especialmente sensibles a los riesgos derivados del trabajo. A tal fin, deberá tener en cuenta dichos aspectos en las evaluaciones de los riesgos y, en función de éstas, adoptará las medidas preventivas y de protección necesarias.

Los trabajadores no serán empleados en aquellos puestos de trabajo en los que, a causa de sus características personales, estado biológico o por su discapacidad física, psíquica o sensorial debidamente reconocida, puedan ellos, los demás trabajadores u otras personas relacionadas con la empresa ponerse en situación de peligro o, en general, cuando se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo.

2. Igualmente, el empresario deberá tener en cuenta en las evaluaciones los factores de riesgo que puedan incidir en la función de procreación de los trabajadores y trabajadoras, en particular por la exposición a agentes físicos, químicos y biológicos que puedan ejercer efectos mutagénicos o de toxicidad para la procreación, tanto en los aspectos de la fertilidad, como del desarrollo de la descendencia, con objeto de adoptar las medidas preventivas necesarias.

## ARTÍCULO 26. Protección de la maternidad

### Notas de vigencia

Ap. 2 párr. 1º modificado por disp. adic. 12.2 de Ley Orgánica núm. 3/2007, de 22 de marzo. RCL\2007\586.

Ap. 4 modificado por disp. adic. 12.2 de Ley Orgánica núm. 3/2007, de 22 de marzo. RCL\2007\586.

Modificado por art. 10 de Ley núm. 39/1999, de 5 de noviembre. RCL\1999\2800.

1. La evaluación de los riesgos a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley deberá comprender la determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir

negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico. Si los resultados de la evaluación revelasen un riesgo para la seguridad y la salud o una posible repercusión sobre el embarazo o la lactancia de las citadas trabajadoras, 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. Dichas medidas incluirán, cuando resulte necesario, la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos.

2. Cuando la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo no resultase posible o, a pesar de tal adaptación, las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto, y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado. El empresario deberá determinar, previa consulta con los representantes de los trabajadores, la relación de los puestos de trabajo exentos de riesgos a estos efectos.

El cambio de puesto o función se llevará a cabo de conformidad con las reglas y criterios que se apliquen en los supuestos de movilidad funcional y tendrá efectos hasta el momento en que el estado de salud de la trabajadora permita su reincorporación al anterior puesto.

En el supuesto de que, aun aplicando las reglas señaladas en el párrafo anterior, no existiese puesto de trabajo o función compatible, la trabajadora podrá ser destinada a un puesto no correspondiente a su grupo o categoría equivalente, si bien conservará el derecho al conjunto de retribuciones de su puesto de origen.

3. Si dicho cambio de puesto no resultara técnica u objetivamente posible, o no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados, podrá declararse el

paso de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1 d) del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997), durante el período necesario para la protección de su seguridad o de su salud y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado.

4. Lo dispuesto en los números 1 y 2 de este artículo será también de aplicación durante el período de lactancia natural, si las condiciones de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora o a su hijo. Podrá, asimismo, declararse el pase de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante la lactancia natural de hijos menores de nueve meses contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, si se dan las circunstancias previstas en el número 3 de este artículo.

5. Las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, previo aviso al empresario y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo.

#### ARTÍCULO 27. Protección de los menores

1. Antes de la incorporación al trabajo de jóvenes menores de dieciocho años, y previamente a cualquier modificación importante de sus condiciones de trabajo, el empresario deberá efectuar una evaluación de los puestos de trabajo a desempeñar por los mismos, a fin de determinar la naturaleza, el grado y la duración de su exposición, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico al respecto, a agentes, procesos o condiciones de trabajo que puedan poner en peligro la seguridad o la salud de estos trabajadores.

A tal fin, la evaluación tendrá especialmente en cuenta los riesgos específicos para la seguridad, la salud y el desarrollo de los jóvenes derivados de su falta de experiencia, de su inmadurez para evaluar los riesgos existentes o potenciales y de su desarrollo todavía incompleto.

En todo caso, el empresario informará a dichos jóvenes y a sus padres o tutores que hayan intervenido en la contratación, conforme a lo dispuesto en la letra b) del artículo 7 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (RCL 1995, 997), de los posibles riesgos y de todas las medidas adoptadas para la protección de su seguridad y salud.

2. Teniendo en cuenta los factores anteriormente señalados, el Gobierno establecerá las limitaciones a la contratación de jóvenes menores de dieciocho años en trabajos que presenten riesgos específicos.

ARTÍCULO 28. Relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal

1. Los trabajadores con relaciones de trabajo temporales o de duración determinada, así como los contratados por empresas de trabajo temporal, deberán disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios.

La existencia de una relación de trabajo de las señaladas en el párrafo anterior no justificará en ningún caso una diferencia de trato por lo que respecta a las condiciones de trabajo, en lo relativo a cualquiera de los aspectos de la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores.

La presente Ley y sus disposiciones de desarrollo se aplicarán plenamente a las relaciones de trabajo señaladas en los párrafos anteriores.

2. El empresario adoptará las medidas necesarias para garantizar que, con carácter previo al inicio de su actividad, los trabajadores a que se refiere el

apartado anterior reciban información acerca de los riesgos a los que vayan a estar expuestos, en particular en lo relativo a la necesidad de cualificaciones o aptitudes profesionales determinadas, la exigencia de controles médicos especiales o la existencia de riesgos específicos del puesto de trabajo a cubrir, así como sobre las medidas de protección y prevención frente a los mismos.

Dichos trabajadores recibirán, en todo caso, una formación suficiente y adecuada a las características del puesto de trabajo a cubrir, teniendo en cuenta su cualificación y experiencia profesional y los riesgos a los que vayan a estar expuestos.

3. Los trabajadores a que se refiere el presente artículo tendrán derecho a una vigilancia periódica de su estado de salud, en los términos establecidos en el artículo 22 de esta Ley y en sus normas de desarrollo.

4. El empresario deberá informar a los trabajadores designados para ocuparse de las actividades de protección y prevención o, en su caso, al servicio de prevención previsto en el artículo 31 de esta Ley de la incorporación de los trabajadores a que se refiere el presente artículo, en la medida necesaria para que puedan desarrollar de forma adecuada sus funciones respecto de todos los trabajadores de la empresa.

5. 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. Corresponderá, además, a la empresa usuaria el cumplimiento de las obligaciones en materia de información previstas en los apartados 2 y 4 del presente artículo.

La empresa de trabajo temporal será responsable del cumplimiento de las obligaciones en materia de formación y vigilancia de la salud que se establecen en los apartados 2 y 3 de este artículo. A tal fin, y sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo anterior, la empresa usuaria deberá informar a la empresa de

trabajo temporal, y ésta a los trabajadores afectados, antes de la adscripción de los mismos, acerca de las características propias de los puestos de trabajo a desempeñar y de las cualificaciones requeridas.

La empresa usuaria deberá informar a los representantes de los trabajadores en la misma de la adscripción de los trabajadores puestos a disposición por la empresa de trabajo temporal. Dichos trabajadores podrán dirigirse a estos representantes en el ejercicio de los derechos reconocidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 29. Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos

1. 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, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

2. Los trabajadores, con arreglo a su formación y siguiendo las instrucciones del empresario, deberán en particular:

1º Usar adecuadamente, de acuerdo con su naturaleza y los riesgos previsibles, las máquinas, aparatos, herramientas, sustancias peligrosas, equipos de transporte y, en general, cualesquiera otros medios con los que desarrollen su actividad.

2º Utilizar correctamente los medios y equipos de protección facilitados por el empresario, de acuerdo con las instrucciones recibidas de éste.

3º No poner fuera de funcionamiento y utilizar correctamente los dispositivos de seguridad existentes o que se instalen en los medios relacionados con su actividad o en los lugares de trabajo en los que ésta tenga lugar.

4º Informar de inmediato a su superior jerárquico directo, y a los trabajadores



designados para realizar actividades de protección y de prevención o, en su caso, al servicio de prevención, acerca de cualquier situación que, a su juicio, entrañe, por motivos razonables, un riesgo para la seguridad y la salud de los trabajadores.

5º Contribuir al cumplimiento de las obligaciones establecidas por la autoridad competente con el fin de proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo.

6º Cooperar con el empresario para que éste pueda garantizar unas condiciones de trabajo que sean seguras y no entrañen riesgos para la seguridad y la salud de los trabajadores.

3. El incumplimiento por los trabajadores de las obligaciones en materia de prevención de riesgos a que se refieren los apartados anteriores tendrá la consideración de incumplimiento laboral a los efectos previstos en el artículo 58.1 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) o de falta, en su caso, conforme a lo establecido en la correspondiente normativa sobre régimen disciplinario de los funcionarios públicos o del personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas. Lo dispuesto en este apartado será igualmente aplicable a los socios de las cooperativas cuya actividad consista en la prestación de su trabajo, con las precisiones que se establezcan en sus Reglamentos de Régimen Interno.

#### CAPITULO IV. Servicios de prevención

##### ARTÍCULO 30. Protección y prevención de riesgos profesionales

Notas de vigencia

Ap. 5 modificado por art. 8.3 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.

Ap. 7 añadido por art. 8.4 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.

1. En cumplimiento del deber de prevención de riesgos profesionales, 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.

2. Los trabajadores designados deberán tener la capacidad necesaria, disponer del tiempo y de los medios precisos y ser suficientes en número, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, así como los riesgos a que están expuestos los trabajadores y su distribución en la misma, con el alcance que se determine en las disposiciones a que se refiere la letra e) del apartado 1 del artículo 6 de la presente Ley.

Los trabajadores a que se refiere el párrafo anterior colaborarán entre sí y, en su caso, con los servicios de prevención.

3. Para la realización de la actividad de prevención, el empresario deberá facilitar a los trabajadores designados el acceso a la información y documentación a que se refieren los artículos 18 y 23 de la presente Ley.

4. Los trabajadores designados no podrán sufrir ningún perjuicio derivado de sus actividades de protección y prevención de los riesgos profesionales en la empresa. En ejercicio de esta función, dichos trabajadores gozarán, en particular, de las garantías que para los representantes de los trabajadores establecen las letras a), b) y c) del artículo 68 y el apartado 4 del artículo 56 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997).

Esta garantía alcanzará también a los trabajadores integrantes del servicio de prevención, cuando la empresa decida constituirlo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo siguiente.

Los trabajadores a que se refieren los párrafos anteriores deberán guardar sigilo profesional sobre la información relativa a la empresa a la que tuvieron acceso como consecuencia del desempeño de sus funciones.

5. En las empresas de hasta diez trabajadores, el empresario podrá asumir personalmente las funciones señaladas en el apartado 1, siempre que desarrolle de forma habitual su actividad en el centro de trabajo y tenga la

capacidad necesaria, en función de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y la peligrosidad de las actividades, con el alcance que se determine en las disposiciones a que se refiere el artículo 6.1.e) de esta Ley.

6. El empresario que no hubiere concertado el Servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa deberá someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa, en los términos que reglamentariamente se determinen.

7. Las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención habrán de contar con una única autorización de la autoridad laboral, que tendrá validez en todo el territorio español. El vencimiento del plazo máximo del procedimiento de autorización sin haberse notificado resolución expresa al interesado permitirá entender desestimada la solicitud por silencio administrativo, con el objeto de garantizar una adecuada protección de los trabajadores

#### ARTÍCULO 31. Servicios de prevención

##### Notas de vigencia

Ap. 3 modificado por [art. 8.5 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.](#)

Ap. 5 modificado por [art. 8.6 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.](#)

Ap. 6 añadido por [art. 8.7 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.](#)

1. Si la designación de uno o varios trabajadores fuera insuficiente para la realización de las actividades de prevención, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que están expuestos los trabajadores o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas, con el alcance que se establezca en las disposiciones a que se refiere la letra e) del apartado 1 del artículo 6 de la presente Ley, el empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención propios o ajenos a la empresa, que colaborarán cuando sea necesario.

Para el establecimiento de estos servicios en las Administraciones públicas se tendrá en cuenta su estructura organizativa y la existencia, en su caso, de ámbitos sectoriales y descentralizados.

2. Se entenderá como servicio de prevención el conjunto de medios humanos y materiales necesarios para realizar las actividades preventivas a fin de garantizar la adecuada protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, asesorando y asistiendo para ello al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados. Para el ejercicio de sus funciones, el empresario deberá facilitar a dicho servicio el acceso a la información y documentación a que se refiere el apartado 3 del artículo anterior.

3. Los servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgo en ella existentes y en lo referente a:

a) El diseño, implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales que permita la integración de la prevención en la empresa.

b) La evaluación de los factores de riesgo que puedan afectar a la seguridad y la salud de los trabajadores en los términos previstos en el artículo 16 de esta Ley.

c) La planificación de la actividad preventiva y la determinación de las prioridades en la adopción de las medidas preventivas y la vigilancia de su eficacia.

d) La información y formación de los trabajadores, en los términos previstos en los artículos 18 y 19 de esta Ley.

e) La prestación de los primeros auxilios y planes de emergencia.

f) La vigilancia de la salud de los trabajadores en relación con los riesgos derivados del trabajo.

Si la empresa no llevara a cabo las actividades preventivas con recursos propios, la asunción de las funciones respecto de las materias descritas en este apartado sólo podrá hacerse por un servicio de prevención ajeno. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de cualquiera otra atribución legal o reglamentaria de competencia a otras entidades u organismos respecto de las materias indicadas.

4. El servicio de prevención tendrá carácter interdisciplinario, debiendo sus medios ser apropiados para cumplir sus funciones. Para ello, la formación, especialidad, capacitación, dedicación y número de componentes de estos servicios, así como sus recursos técnicos, deberán ser suficientes y adecuados a las actividades preventivas a desarrollar, en función de las siguientes circunstancias:

- a) Tamaño de la empresa.
- b) Tipos de riesgo a los que puedan encontrarse expuestos los trabajadores.
- c) Distribución de riesgos en la empresa.

5. Para poder actuar como servicios de prevención, las entidades especializadas deberán ser objeto de una acreditación por la autoridad laboral, que será única y con validez en todo el territorio español, mediante la comprobación de que reúnen los requisitos que se establezcan reglamentariamente y previa aprobación de la autoridad sanitaria en cuanto a los aspectos de carácter sanitario.

Entre estos requisitos, las entidades especializadas deberán suscribir una póliza de seguro que cubra su responsabilidad en la cuantía que se determine reglamentariamente y sin que aquella constituya el límite de la responsabilidad del servicio.

6. El vencimiento del plazo máximo del procedimiento de acreditación sin haberse notificado resolución expresa al interesado permitirá entender

desestimada la solicitud por silencio administrativo, con el objeto de garantizar una adecuada protección de los trabajadores.

#### ARTÍCULO 32. Actuación preventiva de las mutuas de accidente de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social

Notas de vigencia

Modificado por disp. final 6 de Ley núm. 32/2010, de 5 de agosto. RCL\2010\2234.

Las mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social no podrán desarrollar directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos. Ello sin perjuicio de que puedan participar con cargo a su patrimonio histórico en las sociedades mercantiles de prevención constituidas a este único fin, en los términos y condiciones que se establezcan en las disposiciones de aplicación y desarrollo.

#### ARTÍCULO 32. Presencia de los recursos preventivos

Notas de vigencia

Añadido por art. 4.3 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. La presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos:

- a) Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.
- b) Cuando se realicen actividades o procesos que reglamentariamente sean considerados como peligrosos o con riesgos especiales.
- c) Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección

de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.

2. Se consideran recursos preventivos, a los que el empresario podrá asignar la presencia, los siguientes:

- a) Uno o varios trabajadores designados de la empresa.
- b) Uno o varios miembros del servicio de prevención propio de la empresa.
- c) Uno o varios miembros del o los servicios de prevención ajenos concertados por la empresa.

Cuando la presencia sea realizada por diferentes recursos preventivos éstos deberán colaborar entre sí.

3. Los recursos preventivos a que se refiere el apartado anterior deberán tener la capacidad suficiente, disponer de los medios necesarios y ser suficientes en número para vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia.

4. No obstante lo señalado en los apartados anteriores, el empresario podrá asignar la presencia de forma expresa a uno o varios trabajadores de la empresa que, sin formar parte del servicio de prevención propio ni ser trabajadores designados, reúnan los conocimientos, la cualificación y la experiencia necesarios en las actividades o procesos a que se refiere el apartado 1 y cuenten con la formación preventiva correspondiente, como mínimo, a las funciones del nivel básico.

En este supuesto, tales trabajadores deberán mantener la necesaria colaboración con los recursos preventivos del empresario.

## CAPITULO V. Consulta y participación de los trabajadores

### ARTÍCULO 33. Consulta de los trabajadores

1. El empresario deberá consultar a los trabajadores, con la debida antelación, la adopción de las decisiones relativas a:

a) La planificación y la organización del trabajo en la empresa y la introducción de nuevas tecnologías, en todo lo relacionado con las consecuencias que éstas pudieran tener para la seguridad y la salud de los trabajadores, derivadas de la elección de los equipos, la determinación y la adecuación de las condiciones de trabajo y el impacto de los factores ambientales en el trabajo.

b) La organización y desarrollo de las actividades de protección de la salud y prevención de los riesgos profesionales en la empresa, incluida la designación de los trabajadores encargados de dichas actividades o el recurso a un servicio de prevención externo.

c) La designación de los trabajadores encargados de las medidas de emergencia.

d) Los procedimientos de información y documentación a que se refieren los artículos 18, apartado 1, y 23, apartado 1, de la presente Ley.

e) El proyecto y la organización de la formación en materia preventiva.

f) Cualquier otra acción que pueda tener efectos sustanciales sobre la seguridad y la salud de los trabajadores.

2. En las empresas que cuenten con representantes de los trabajadores, las consultas a que se refiere el apartado anterior se llevarán a cabo con dichos representantes.

### ARTÍCULO 34. Derechos de participación y representación

1. Los trabajadores tienen derecho a participar en la empresa en las cuestiones



relacionadas con la prevención de riesgos en el trabajo.

En las empresas o centros de trabajo que cuenten con seis o más trabajadores, la participación de éstos se canalizará a través de sus representantes y de la representación especializada que se regula en este capítulo.

2. A los Comités de Empresa, a los Delegados de Personal y a los representantes sindicales les corresponde, en los términos que, respectivamente, les reconocen el Estatuto de los Trabajadores, la Ley de Órganos de Representación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (RCL 1987, 1450) y la Ley Orgánica de Libertad Sindical (RCL 1985, 1980), la defensa de los intereses de los trabajadores en materia de prevención de riesgos en el trabajo. Para ello, los representantes del personal ejercerán las competencias que dichas normas establecen en materia de información, consulta y negociación, vigilancia y control y ejercicio de acciones ante las empresas y los órganos y Tribunales competentes.

3. El derecho de participación que se regula en este capítulo se ejercerá en el ámbito de las Administraciones públicas con las adaptaciones que procedan en atención a la diversidad de las actividades que desarrollan y las diferentes condiciones en que éstas se realizan, la complejidad y dispersión de su estructura organizativa y sus peculiaridades en materia de representación colectiva, en los términos previstos en la Ley 7/1990, de 19 de julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, pudiéndose establecer ámbitos sectoriales, y descentralizados en función del número de efectivos y centros.

Para llevar a cabo la indicada adaptación en el ámbito de la Administración General del Estado, el Gobierno tendrá en cuenta los siguientes criterios:

a) En ningún caso dicha adaptación podrá afectar a las competencias, facultades y garantías que se reconocen en esta Ley a los Delegados de

Prevención y a los Comités de Seguridad y Salud.

b) Se deberá establecer el ámbito específico que resulte adecuado en cada caso para el ejercicio de la función de participación en materia preventiva dentro de la estructura organizativa de la Administración. Con carácter general, dicho ámbito será el de los órganos de representación del personal al servicio de las Administraciones públicas, si bien podrán establecerse otros distintos en función de las características de la actividad y frecuencia de los riesgos a que puedan encontrarse expuestos los trabajadores.

c) Cuando en el indicado ámbito existan diferentes órganos de representación del personal, se deberá garantizar una actuación coordinada de todos ellos en materia de prevención y protección de la seguridad y la salud en el trabajo, posibilitando que la participación se realice de forma conjunta entre unos y otros, en el ámbito específico establecido al efecto.

d) Con carácter general, se constituirá un único Comité de Seguridad y Salud en el ámbito de los órganos de representación previstos en la Ley de Órganos de Representación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, que estará integrado por los Delegados de Prevención designados en dicho ámbito, tanto para el personal con relación de carácter administrativo o estatutario como para el personal laboral, y por representantes de la Administración en número no superior al de Delegados. Ello no obstante, podrán constituirse Comités de Seguridad y Salud en otros ámbitos cuando las razones de la actividad y el tipo y frecuencia de los riesgos así lo aconsejen.

#### ARTÍCULO 35. Delegados de Prevención

1. Los Delegados de Prevención son los representantes de los trabajadores con funciones específicas en materia de prevención de riesgos en el trabajo.

2. Los Delegados de Prevención serán designados por y entre los representantes del personal, en el ámbito de los órganos de representación previstos en las normas a que se refiere el artículo anterior, con arreglo a la

siguiente escala:

De 50 a 100 trabajadores: 2 Delegados de Prevención.

De 101 a 500 trabajadores: 3 Delegados de Prevención.

De 501 a 1.000 trabajadores: 4 Delegados de Prevención.

De 1.001 a 2.000 trabajadores: 5 Delegados de Prevención.

De 2.001 a 3.000 trabajadores: 6 Delegados de Prevención.

De 3.001 a 4.000 trabajadores: 7 Delegados de Prevención.

De 4.001 en adelante: 8 Delegados de Prevención.

En las empresas de hasta treinta trabajadores el Delegado de Prevención será el Delegado de Personal. En las empresas de treinta y uno a cuarenta y nueve trabajadores habrá un Delegado de Prevención que será elegido por y entre los Delegados de Personal.

3. A efectos de determinar el número de Delegados de Prevención se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

a) Los trabajadores vinculados por contratos de duración determinada superior a un año se computarán como trabajadores fijos de plantilla.

b) 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. Cada doscientos días trabajados o fracción se computarán como un trabajador más.

4. No obstante lo dispuesto en el presente artículo, en los convenios colectivos podrán establecerse otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención, siempre que se garantice que la facultad de designación corresponde a los representantes del personal o a los propios trabajadores.

Asimismo, en la negociación colectiva o mediante los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) podrá acordarse que las competencias reconocidas en esta Ley a los Delegados de Prevención sean ejercidas por órganos específicos creados en el propio convenio o en los acuerdos citados. Dichos órganos podrán asumir, en los términos y conforme a las modalidades que se acuerden, competencias generales respecto del conjunto de los centros de trabajo incluidos en el ámbito de aplicación del convenio o del acuerdo, en orden a fomentar el mejor cumplimiento en los mismos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

Igualmente, en el ámbito de las Administraciones públicas se podrán establecer, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos, otros sistemas de designación de los Delegados de Prevención y acordarse que las competencias que esta Ley atribuye a éstos puedan ser ejercidas por órganos específicos.

#### ARTÍCULO 36. Competencias y facultades de los Delegados de Prevención

##### 1. Son competencias de los Delegados de Prevención:

- a) Colaborar con la dirección de la empresa en la mejora de la acción preventiva.
- b) Promover y fomentar la cooperación de los trabajadores en la ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.
- c) Ser consultados por el empresario, con carácter previo a su ejecución, acerca de las decisiones a que se refiere el artículo 33 de la presente Ley.
- d) Ejercer una labor de vigilancia y control sobre el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales.

En las empresas que, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 38 de esta Ley, no cuenten con Comité de Seguridad y Salud por no alcanzar el número mínimo de trabajadores establecido al efecto, las competencias atribuidas a aquél en la presente Ley serán ejercidas por los Delegados de Prevención.

2. En el ejercicio de las competencias atribuidas a los Delegados de Prevención, éstos estarán facultados para:

a) Acompañar a los técnicos en las evaluaciones de carácter preventivo del medio ambiente de trabajo, así como, en los términos previstos en el artículo 40 de esta Ley, a los Inspectores de Trabajo y Seguridad Social en las visitas y verificaciones que realicen en los centros de trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, pudiendo formular ante ellos las observaciones que estimen oportunas.

b) Tener acceso, con las limitaciones previstas en el apartado 4 del artículo 22 de esta Ley, a la información y documentación relativa a las condiciones de trabajo que sean necesarias para el ejercicio de sus funciones y, en particular, a la prevista en los artículos 18 y 23 de esta Ley. Cuando la información esté sujeta a las limitaciones reseñadas, sólo podrá ser suministrada de manera que se garantice el respeto de la confidencialidad.

c) Ser informados por el empresario sobre los daños producidos en la salud de los trabajadores una vez que aquél hubiese tenido conocimiento de ellos, pudiendo presentarse, aun fuera de su jornada laboral, en el lugar de los hechos para conocer las circunstancias de los mismos.

d) Recibir del empresario las informaciones obtenidas por éste procedentes de las personas u órganos encargados de las actividades de protección y prevención en la empresa, así como de los organismos competentes para la seguridad y la salud de los trabajadores, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 40 de esta Ley en materia de colaboración con la Inspección de

Trabajo y Seguridad Social.

e) Realizar visitas a los lugares de trabajo para ejercer una labor de vigilancia y control del estado de las condiciones de trabajo, pudiendo, a tal fin, acceder a cualquier zona de los mismos y comunicarse durante la jornada con los trabajadores, de manera que no se altere el normal desarrollo del proceso productivo.

f) Recabar del empresario la adopción de medidas de carácter preventivo y para la mejora de los niveles de protección de la seguridad y la salud de los trabajadores, pudiendo a tal fin efectuar propuestas al empresario, así como al Comité de Seguridad y Salud para su discusión en el mismo.

g) Proponer al órgano de representación de los trabajadores la adopción del acuerdo de paralización de actividades a que se refiere el apartado 3 del artículo 21.

3. Los informes que deban emitir los Delegados de Prevención a tenor de lo dispuesto en la letra c) del apartado 1 de este artículo deberán elaborarse en un plazo de quince días, o en el tiempo imprescindible cuando se trate de adoptar medidas dirigidas a prevenir riesgos inminentes. Transcurrido el plazo sin haberse emitido el informe, el empresario podrá poner en práctica su decisión.

4. La decisión negativa del empresario a la adopción de las medidas propuestas por el Delegado de Prevención a tenor de lo dispuesto en la letra f) del apartado 2 de este artículo deberá ser motivada.

ARTÍCULO 37. Garantías y sigilo profesional de los Delegados de Prevención

1. Lo previsto en el artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) en materia de garantías será de aplicación a los Delegados de Prevención en su condición de representantes de los trabajadores.

El tiempo utilizado por los Delegados de Prevención para el desempeño de las

funciones previstas en esta Ley será considerado como de ejercicio de funciones de representación a efectos de la utilización del crédito de horas mensuales retribuidas previsto en la letra e) del citado artículo 68 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997).

No obstante lo anterior, será considerado en todo caso como tiempo de trabajo efectivo, sin imputación al citado crédito horario, el correspondiente a las reuniones del Comité de Seguridad y Salud y a cualesquiera otras convocadas por el empresario en materia de prevención de riesgos, así como el destinado a las visitas previstas en las letras a) y c) del número 2 del artículo anterior.

2. El empresario deberá proporcionar a los Delegados de Prevención los medios y la formación en materia preventiva que resulten necesarios para el ejercicio de sus funciones.

La formación se deberá facilitar por el empresario por sus propios medios o mediante concierto con organismos o entidades especializadas en la materia y deberá adaptarse a la evolución de los riesgos y a la aparición de otros nuevos, repitiéndose periódicamente si fuera necesario.

El tiempo dedicado a la formación será considerado como tiempo de trabajo a todos los efectos y su coste no podrá recaer en ningún caso sobre los Delegados de Prevención.

3. A los Delegados de Prevención les será de aplicación lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 65 del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) en cuanto al sigilo profesional debido respecto de las informaciones a que tuviesen acceso como consecuencia de su actuación en la empresa.

4. Lo dispuesto en el presente artículo en materia de garantías y sigilo profesional de los Delegados de Prevención se entenderá referido, en el caso de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas, a la regulación contenida en los artículos 10, párrafo segundo, y 11 de la Ley 9/1987, de 12 de junio (RCL 1987,

1450), de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas.

#### ARTÍCULO 38. Comité de Seguridad y Salud

1. El Comité de Seguridad y Salud es el 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.

2. Se constituirá un Comité de Seguridad y Salud en todas las empresas o centros de trabajo que cuenten con 50 o más trabajadores.

El Comité estará formado por los Delegados de Prevención, de una parte, y por el empresario y/o sus representantes en número igual al de los Delegados de Prevención, de la otra.

En las reuniones del Comité de Seguridad y Salud participarán, con voz pero sin voto, los Delegados Sindicales y los responsables técnicos de la prevención en la empresa que no estén incluidos en la composición a la que se refiere el párrafo anterior. En las mismas condiciones podrán participar trabajadores de la empresa que cuenten con una especial cualificación o información respecto de concretas cuestiones que se debatan en este órgano y técnicos en prevención ajenos a la empresa, siempre que así lo solicite alguna de las representaciones en el Comité.

3. El Comité de Seguridad y Salud se reunirá trimestralmente y siempre que lo solicite alguna de las representaciones en el mismo. El Comité adoptará sus propias normas de funcionamiento.

Las empresas que cuenten con varios centros de trabajo dotados de Comité de Seguridad y Salud podrán acordar con sus trabajadores la creación de un Comité Intercentros, con las funciones que el acuerdo le atribuya.



## ARTÍCULO 39. Competencias y facultades del Comité de Seguridad y Salud

Notas de vigencia

Ap. 1 a) modificado por art. 8.8 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.

1. El Comité de Seguridad y Salud tendrá las siguientes competencias:

a) Participar en la elaboración, puesta en práctica y evaluación de los planes y programas de prevención de riesgos de la empresa. A tal efecto, en su seno se debatirán, antes de su puesta en práctica y en lo referente a su incidencia en la prevención de riesgos, la elección de la modalidad organizativa de la empresa y, en su caso, la gestión realizada por las entidades especializadas con las que la empresa hubiera concertado la realización de actividades preventivas; los proyectos en materia de planificación, organización del trabajo e introducción de nuevas tecnologías, organización y desarrollo de las actividades de protección y prevención a que se refiere el artículo 16 de esta Ley y proyecto y organización de la formación en materia preventiva.

b) Promover iniciativas sobre métodos y procedimientos para la efectiva prevención de los riesgos, proponiendo a la empresa la mejora de las condiciones o la corrección de las deficiencias existentes.

2. En el ejercicio de sus competencias, el Comité de Seguridad y Salud estará facultado para:

a) Conocer directamente la situación relativa a la prevención de riesgos en el centro de trabajo, realizando a tal efecto las visitas que estime oportunas.

b) Conocer cuántos documentos e informes relativos a las condiciones de trabajo sean necesarios para el cumplimiento de sus funciones, así como los procedentes de la actividad del servicio de prevención, en su caso.

c) Conocer y analizar los daños producidos en la salud o en la integridad física de los trabajadores, al objeto de valorar sus causas y proponer las medidas

preventivas oportunas.

d) Conocer e informar la memoria y programación anual de servicios de prevención.

3. A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley respecto de la colaboración entre empresas en los supuestos de desarrollo simultáneo de actividades en un mismo centro de trabajo, se podrá acordar la realización de reuniones conjuntas de los Comités de Seguridad y Salud o, en su defecto, de los Delegados de Prevención y empresarios de las empresas que carezcan de dichos Comités, u otras medidas de actuación coordinada.

#### ARTÍCULO 40. Colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

1. Los trabajadores y sus representantes podrán recurrir a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social si consideran que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo.

2. En las visitas a los centros de trabajo para la comprobación del cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comunicará su presencia al empresario o a su representante o a la persona inspeccionada, al Comité de Seguridad y Salud, al Delegado de Prevención o, en su ausencia, a los representantes legales de los trabajadores, a fin de que puedan acompañarle durante el desarrollo de su visita y formularle las observaciones que estimen oportunas, a menos que considere que dichas comunicaciones puedan perjudicar el éxito de sus funciones.

3. La Inspección de Trabajo y Seguridad Social informará a los Delegados de Prevención sobre los resultados de las visitas a que hace referencia el apartado anterior y sobre las medidas adoptadas como consecuencia de las mismas, así como al empresario mediante diligencia en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que debe existir en cada centro de

trabajo.

4. Las organizaciones sindicales y empresariales más representativas serán consultadas con carácter previo a la elaboración de los planes de actuación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social en materia de prevención de riesgos en el trabajo, en especial de los programas específicos para empresas de menos de seis trabajadores, e informadas del resultado de dichos planes.

CAPITULO VI. Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores

ARTÍCULO 41. Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores

1. 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 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 inadecuado.

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 usados en las condiciones y de la

forma recomendada 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.

2. 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.

## CAPITULO VII. Responsabilidades y sanciones

### ARTÍCULO 42. Responsabilidades y su compatibilidad

Notas de vigencia

Ap. 2 derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Ap. 4 derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Ap. 5 derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

1. 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.

2. La empresa principal responderá solidariamente con los contratistas y subcontratistas a que se refiere el apartado 3 del artículo 24 de esta Ley 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 (RCL 1994, 1555), por la que se regulan las empresas de trabajo temporal.

3. Las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados y de recargo de prestaciones económicas del sistema de la Seguridad Social que puedan ser fijadas por el órgano competente de conformidad con lo previsto en la normativa reguladora de dicho sistema.

4. No podrán sancionarse los hechos que ya hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad de sujeto, hecho y fundamento.

En los casos de concurrencia con el orden jurisdiccional penal será de aplicación lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 8/1988, de 7 de abril (RCL 1988, 780), sobre Infracciones y Sanciones de Orden Social, para cuya efectividad la autoridad laboral y la Inspección de Trabajo y Seguridad Social velarán por el cumplimiento de los deberes de colaboración e información con el Ministerio Fiscal.

5. La declaración de hechos probados que contenga una sentencia firme del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, relativa a la existencia de infracción a la normativa de prevención de riesgos laborales, vinculará al orden social de la jurisdicción, en lo que se refiere al recargo, en su caso, de la prestación económica del sistema de la Seguridad Social.

## ARTÍCULO 43. Requerimientos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

Notas de vigencia

Ap. 3 añadido por art. 6 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social comprobare la existencia de una infracción a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, requerirá al empresario para la subsanación de las deficiencias observadas, salvo que por la gravedad e inminencia de los riesgos procediese acordar la paralización prevista en el artículo 44. Todo ello sin perjuicio de la propuesta de sanción correspondiente, en su caso.

2. El requerimiento formulado por el Inspector de Trabajo y Seguridad Social se hará saber por escrito al empresario presuntamente responsable señalando las anomalías o deficiencias apreciadas con indicación del plazo para su subsanación. Dicho requerimiento se pondrá, asimismo, en conocimiento de los Delegados de Prevención.

Si se incumpliera el requerimiento formulado, persistiendo los hechos infractores, el Inspector de Trabajo y Seguridad Social, de no haberlo efectuado inicialmente, levantará la correspondiente acta de infracción por tales hechos.

3. Los requerimientos efectuados por los funcionarios públicos a que se refiere el artículo 9.2 de esta Ley, en ejercicio de sus funciones de apoyo y colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, se practicarán con los requisitos y efectos establecidos en el apartado anterior, pudiendo reflejarse en el Libro de Visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, en la forma que se determine reglamentariamente.

## ARTÍCULO 44. Paralización de trabajos

1. Cuando el Inspector de Trabajo y Seguridad Social compruebe que la inobservancia de la normativa sobre prevención de riesgos laborales implica, a su juicio, un riesgo grave e inminente para la seguridad y la salud de los trabajadores podrá ordenar la paralización inmediata de tales trabajos o tareas.

Dicha medida será comunicada a la empresa responsable, que la pondrá en conocimiento inmediato de los trabajadores afectados, del Comité de Seguridad y Salud, del Delegado de Prevención o, en su ausencia, de los representantes del personal. La empresa responsable dará cuenta al Inspector de Trabajo y Seguridad Social del cumplimiento de esta notificación.

El Inspector de Trabajo y Seguridad Social dará traslado de su decisión de forma inmediata a la autoridad laboral. La empresa, sin perjuicio del cumplimiento inmediato de tal decisión, podrá impugnarla ante la autoridad laboral en el plazo de tres días hábiles, debiendo resolverse tal impugnación en el plazo máximo de veinticuatro horas. Tal resolución será ejecutiva, sin perjuicio de los recursos que procedan.

La paralización de los trabajos se levantará por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que la hubiera decretado, o por el empresario tan pronto como se subsanen las causas que la motivaron, debiendo, en este último caso, comunicarlo inmediatamente a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

2. Los supuestos de paralización regulados en este artículo, así como los que se contemplen en la normativa reguladora de las actividades previstas en el apartado 2 del artículo 7 de la presente Ley, se entenderán, en todo caso, sin perjuicio del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

## ARTÍCULO 45. Infracciones administrativas

### Notas de vigencia

Ap. 1 párr. 1º derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Ap. 1 párr. 2º derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Ap. 2 derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

1. Son infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los empresarios, las de Entidades que actúen como Servicios de Prevención, las auditoras y las formativas en dicha materia y ajenas a las empresas, así como las de los promotores y propietarios de obra y los trabajadores por cuenta propia, que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los Convenios Colectivos en materia de seguridad y salud laboral, sujetos a responsabilidad conforme a la presente Ley.

Las infracciones tipificadas conforme a la presente Ley serán objeto de sanción tras la instrucción del oportuno expediente sancionador a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de conformidad con el procedimiento administrativo especial establecido en la Ley 8/1988, de 7 de abril (RCL 1988, 780), sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, sin perjuicio de las responsabilidades de otro orden que puedan concurrir.

No obstante lo anterior, en el ámbito de las relaciones del personal civil al servicio de las Administraciones públicas, las infracciones serán objeto de responsabilidades a través de la imposición, por resolución de la autoridad competente, de la realización de las medidas correctoras de los correspondientes incumplimientos, conforme al procedimiento que al efecto se establezca.



En el ámbito de la Administración General del Estado, corresponderá al Gobierno la regulación de dicho procedimiento, que se ajustará a los siguientes principios:

a) El procedimiento se iniciará por el órgano competente de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social por orden superior, bien por propia iniciativa o a petición de los representantes del personal.

b) Tras su actuación, la Inspección efectuará un requerimiento sobre las medidas a adoptar y plazo de ejecución de las mismas, del que se dará traslado a la unidad administrativa inspeccionada a efectos de formular alegaciones.

c) En caso de discrepancia entre los Ministros competentes como consecuencia de la aplicación de este procedimiento, se elevarán las actuaciones al Consejo de Ministros para su decisión final.

2. Las infracciones en el ámbito laboral se califican en leves, graves y muy graves, en atención a la naturaleza del deber infringido y la entidad del derecho afectado, de conformidad con lo establecido en los artículos siguientes de la presente Ley.

#### ARTÍCULO 46. Infracciones leves

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Son infracciones leves:

1. La falta de limpieza del centro de trabajo de la que no se derive riesgo para la integridad física o salud de los trabajadores.

2. No dar cuenta, en tiempo y forma, a la autoridad laboral competente, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y

las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de leves.

3. No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que no se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen.

4. Las que supongan incumplimientos de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que carezcan de trascendencia grave para la integridad física o la salud de los trabajadores.

5. Cualesquiera otras que afecten a obligaciones de carácter formal o documental exigidas en la normativa de prevención de riesgos laborales y que no estén tipificadas como graves o muy graves.

#### ARTÍCULO 47. Infracciones graves

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto.  
RCL\2000\1804.

Son infracciones graves:

1. No llevar a cabo las evaluaciones de riesgos y, en su caso, los controles periódicos de las condiciones de trabajo y de la actividad de los trabajadores que procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales o no realizar aquellas actividades de prevención que hicieran necesarias los resultados de las evaluaciones.

2. No realizar los reconocimientos médicos y pruebas de vigilancia periódica del estado de salud de los trabajadores que procedan conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales, o no comunicar a los trabajadores

afectados el resultado de los mismos.

3. No dar cuenta en tiempo y forma a la autoridad laboral, conforme a las disposiciones vigentes, de los accidentes de trabajo ocurridos y de las enfermedades profesionales declaradas cuando tengan la calificación de graves, muy graves o mortales, o no llevar a cabo una investigación en caso de producirse daños a la salud de los trabajadores o de tener indicios de que las medidas preventivas son insuficientes.

4. No registrar y archivar los datos obtenidos en las evaluaciones, controles, reconocimientos, investigaciones o informes a que se refieren los artículos 16, 22 y 23 de esta Ley.

5. No comunicar a la autoridad laboral competente la apertura del centro de trabajo o la reanudación o continuación de los trabajos después de efectuar alteraciones o ampliaciones de importancia, o consignar con inexactitud los datos que debe declarar o cumplimentar, siempre que se trate de industria calificada por la normativa vigente como peligrosa, insalubre o nociva por los elementos, procesos o sustancias que se manipulen.

6. El incumplimiento de la obligación de efectuar la planificación de la actividad preventiva que derive como necesaria de la evaluación de los riesgos. El incumplimiento de la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud en el trabajo en cada proyecto de edificación y obra pública, con el alcance y la forma establecida en la normativa de prevención de riesgos laborales, así como su incumplimiento en fraude de ley, mediante alteraciones ficticias en el volumen de obra o en el número de trabajadores.

7. La adscripción de trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales o de quienes se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en

consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.

8. El incumplimiento de las obligaciones en materia de formación e información suficiente y adecuada a los trabajadores acerca de los riesgos del puesto de trabajo susceptibles de provocar daños para la seguridad y salud y sobre las medidas preventivas aplicables, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.

9. La superación de los límites de exposición a los agentes nocivos que conforme a la normativa sobre prevención de riesgos laborales origine riesgo de daños graves para la seguridad y salud de los trabajadores, sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, salvo que se trate de infracción muy grave conforme al artículo siguiente.

10. No adoptar las medidas previstas en el artículo 20 de esta Ley en materia de primeros auxilios, lucha contra incendios y evacuación de los trabajadores.

11. El incumplimiento de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores reconocidos en la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

12. No proporcionar la formación o los medios adecuados para el desarrollo de sus funciones a los trabajadores designados para las actividades de prevención y a los Delegados de Prevención.

13. No adoptar los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la protección y prevención de riesgos laborales.

14. No informar el promotor o el empresario titular del Centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.

15. No designar a uno o varios trabajadores para ocuparse de las actividades de protección y prevención en la empresa o no organizar o concertar un servicio de prevención cuando ello sea preceptivo.

16. Las que supongan incumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales, siempre que dicho incumplimiento cree un riesgo grave para la integridad física o la salud de los trabajadores afectados y especialmente en materia de:

a) Comunicación, cuando proceda legalmente, a la autoridad laboral de sustancias, agentes físicos, químicos o biológicos o procesos utilizados en las empresas.

b) Diseño, elección, instalación, disposición, utilización y mantenimiento de los lugares de trabajo, herramientas, maquinaria y equipos.

c) Prohibiciones o limitaciones respecto de operaciones, procesos y uso de agentes físicos, químicos y biológicos en los lugares de trabajo.

d) Limitaciones respecto del número de trabajadores que puedan quedar expuestos a determinados agentes físicos, químicos y biológicos.

e) Utilización de modalidades determinadas de muestreo, medición y evaluación de resultados.

f) Medidas de protección colectiva o individual.

g) Señalización de seguridad y etiquetado y envasado de sustancias peligrosas, en cuanto éstas se manipulen o empleen en el proceso productivo.

h) Servicios o medidas de higiene personal.

i) Registro de los niveles de exposición a agentes físicos, químicos y biológicos, listas de trabajadores expuestos y expedientes médicos.

17. El incumplimiento del deber de información a los trabajadores designados para ocuparse de las actividades de prevención o, en su caso, al servicio de prevención de la incorporación a la empresa de trabajadores con relaciones de trabajo temporales, de duración determinada o proporcionados por empresas de trabajo temporal.

18. No facilitar al servicio de prevención el acceso a la información y documentación señaladas en el apartado 1 del artículo 18 y en el apartado 1 del artículo 23 de la presente Ley.

19. No someter, en los términos reglamentariamente establecidos, el sistema de prevención de la empresa al control de una auditoría o evaluación externa cuando no se hubiera concertado el servicio de prevención con una entidad especializada ajena a la empresa.

20. La falta de limpieza del centro o lugar de trabajo, cuando sea habitual o de ello deriven riesgos para la integridad y salud de los trabajadores.

21. Facilitar a la Autoridad Laboral competente datos de forma o con contenido inexactos, así como no comunicar a aquélla cualquier modificación de sus condiciones de acreditación o autorización, por parte de Servicios de Prevención ajenos a la empresa, personas o entidades que desarrollen la auditoría del sistema de prevención de empresas, o de entidades que practiquen o certifiquen la formación en prevención de riesgos laborales.

22. Incumplir las obligaciones derivadas de actividades correspondientes a Servicios de Prevención ajenos respecto de sus empresarios concertados, de acuerdo con la normativa aplicable.

## ARTÍCULO 48. Infracciones muy graves

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Son infracciones muy graves:

1. No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de las trabajadoras durante los períodos de embarazo y lactancia.
2. No observar las normas específicas en materia de protección de la seguridad y la salud de los menores.
3. No paralizar ni suspender de forma inmediata, a requerimiento de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, los trabajos que se realicen sin observar la normativa sobre prevención de riesgos laborales y que, a juicio de la Inspección, impliquen la existencia de un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores, o reanudar los trabajos sin haber subsanado previamente las causas que motivaron la paralización.
4. La adscripción de los trabajadores a puestos de trabajo cuyas condiciones fuesen incompatibles con sus características personales conocidas o que se encuentren manifiestamente en estados o situaciones transitorias que no respondan a las exigencias psicofísicas de los respectivos puestos de trabajo, así como la dedicación de aquéllos a la realización de tareas sin tomar en consideración sus capacidades profesionales en materia de seguridad y salud en el trabajo, cuando de ello se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.
5. Incumplir el deber de confidencialidad en el uso de los datos relativos a la vigilancia de la salud de los trabajadores, en los términos previstos en el apartado 4 del artículo 22 de esta Ley.
6. Superar los límites de exposición a los agentes nocivos que, conforme a la

normativa sobre prevención de riesgos laborales, originen riesgos de daños para la salud de los trabajadores sin adoptar las medidas preventivas adecuadas, cuando se trate de riesgos graves e inminentes.

7. Las acciones u omisiones que impidan el ejercicio del derecho de los trabajadores a paralizar su actividad en los casos de riesgo grave e inminente, en los términos previstos en el artículo 21 de esta Ley.

8. No adoptar cualesquiera otras medidas preventivas aplicables a las condiciones de trabajo en ejecución de la normativa sobre prevención de riesgos laborales de las que se derive un riesgo grave e inminente para la seguridad y salud de los trabajadores.

9. No adoptar, los empresarios y los trabajadores por cuenta propia que desarrollen actividades en un mismo centro de trabajo, las medidas de cooperación y coordinación necesarias para la prevención de riesgos laborales, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.

10. No informar, el promotor o el empresario titular del centro de trabajo a aquellos otros que desarrollen actividades en el mismo, sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia, cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales.

11. Ejercer sus actividades los Servicios de Prevención ajenos a las empresas, las personas o Entidades especializadas en la actividad de auditoría del sistema de prevención de empresas, o las que desarrollen o certifiquen la formación de prevención de riesgos laborales, sin la preceptiva autorización o acreditación, cuando ésta hubiera sido suspendida o extinguida, cuando hubiera caducado la autorización provisional, así como cuando se excedan en su actuación del alcance de la autorización concedida.

12. Mantener los Servicios o Entidades a que se refiere el apartado anterior



vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier tipo con las empresas auditadas o concertadas, distintas a las propias de su actuación como tales, así como certificar, las Entidades que desarrollen o certifiquen la formación preventiva, actividades no desarrolladas en su totalidad.

#### ARTÍCULO 49. Sanciones

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

1. Las sanciones por las infracciones tipificadas en los artículos anteriores podrán imponerse en los grados de mínimo, medio y máximo, atendiendo a los siguientes criterios:

a) La peligrosidad de las actividades desarrolladas en la empresa o centro de trabajo.

b) El carácter permanente o transitorio de los riesgos inherentes a dichas actividades.

c) La gravedad de los daños producidos o que hubieran podido producirse por la ausencia o deficiencia de las medidas preventivas necesarias.

d) El número de trabajadores afectados.

e) Las medidas de protección individual o colectiva adoptadas por el empresario y las instrucciones impartidas por éste en orden a la prevención de los riesgos.

f) El incumplimiento de advertencias o requerimientos previos de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

g) La inobservancia de las propuestas realizadas por los servicios de prevención, los Delegados de Prevención o el Comité de Seguridad y Salud de

la empresa para la corrección de las deficiencias legales existentes.

h) La conducta general seguida por el empresario en orden a la estricta observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales.

2. Los criterios de graduación recogidos en el número anterior no podrán atenuar o agravar la calificación de la infracción cuando están contenidos en la descripción de la conducta infractora.

3. El acta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social que da inicio al expediente sancionador y la resolución administrativa que recaiga, deberán explicitar los criterios tenidos en cuenta, de entre los señalados en el apartado 1 de este artículo, para la graduación de la sanción.

Cuando no se considere relevante a estos efectos ninguna de las circunstancias enumeradas en el apartado 1 de este artículo, la sanción se impondrá en el grado mínimo en su tramo inferior.

4. Las sanciones se graduarán como sigue:

a) Infracciones leves:

Grado mínimo: hasta 50.000 pesetas.

Grado medio: de 50.001 a 100.000 pesetas.

Grado máximo: de 100.001 a 250.000 pesetas.

b) Infracciones graves:

Grado mínimo: de 250.001 a 1.000.000 de pesetas.

Grado medio: de 1.000.001 a 2.500.000 pesetas.

Grado máximo: de 2.500.001 a 5.000.000 de pesetas.

c) Infracciones muy graves:

Grado mínimo: de 5.000.001 a 20.000.000 de pesetas.

Grado medio: de 20.000.001 a 50.000.000 de pesetas.

Grado máximo: de 50.000.001 a 100.000.000 de pesetas.

5. Las sanciones impuestas por infracciones muy graves, una vez firmes, se harán públicas en la forma que se determine reglamentariamente.

6. Las infracciones previstas en los artículos 47 y 48 de esta Ley respecto de quienes actúen como Servicios de Prevención, desarrollen la actividad de auditoría del sistema de prevención de las empresas, o desarrollen y certifiquen la formación en prevención de riesgos laborales, podrán dar lugar, además de a las multas previstas en este artículo, a la cancelación de la acreditación otorgada por la Autoridad Laboral.

#### ARTÍCULO 50. Reincidencia

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Existe reincidencia cuando se comete una infracción del mismo tipo y calificación que la que motivó una sanción anterior en el término de un año desde la comisión de ésta; en tal supuesto se requerirá que la resolución sancionadora hubiere adquirido firmeza.

Si se apreciase reincidencia, la cuantía de las sanciones consignadas en el artículo anterior podrá incrementarse hasta el duplo del grado de la sanción correspondiente a la infracción cometida, sin exceder en ningún caso del tope máximo previsto para las infracciones muy graves en el artículo 49 de esta Ley.

## ARTÍCULO 51. Prescripción de las infracciones

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

Las infracciones a la normativa en materia de prevención de riesgos laborales prescriben: las leves al año, las graves a los tres años y las muy graves a los cinco años, contados desde la fecha de la infracción.

## ARTÍCULO 52. Competencias sancionadoras

Notas de vigencia

Derogado por disp. derog. única.2 c) de Real Decreto Legislativo núm. 5/2000, de 4 de agosto. RCL\2000\1804.

1. En el ámbito de las competencias del Estado, las infracciones serán sancionadas, a propuesta de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por la autoridad laboral competente a nivel provincial, hasta 5.000.000 de pesetas; por el Director general de Trabajo, hasta 15.000.000 de pesetas; por el Ministro de Trabajo y Seguridad Social, hasta 50.000.000 de pesetas; y por el Consejo de Ministros, a propuesta del de Trabajo y Seguridad Social, hasta 100.000.000 de pesetas.
2. En los supuestos de pluralidad de infracciones recogidas en un único expediente sancionador, será órgano competente para imponer la sanción por la totalidad de dichas infracciones el que lo sea para imponer la de mayor cuantía.
3. La atribución de competencias a la que se refiere el apartado 1 no afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a otras Administraciones por razón de las competencias que tengan atribuidas.
4. La referida atribución de competencias tampoco afecta al ejercicio de la potestad sancionadora que pueda corresponder a las autoridades laborales de

las Comunidades Autónomas con competencias en materia de ejecución de la legislación laboral, que se efectuará de acuerdo con su regulación propia, en los términos y con los límites previstos en sus respectivos Estatutos de Autonomía y disposiciones de desarrollo y aplicación.

#### ARTÍCULO 53. Suspensión o cierre del centro de trabajo

El Gobierno o, en su caso, los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, cuando concurren circunstancias de excepcional gravedad en las infracciones en materia de seguridad y salud en el trabajo, podrán acordar la suspensión de las actividades laborales por un tiempo determinado o, en caso extremo, el cierre del centro de trabajo correspondiente, sin perjuicio, en todo caso, del pago del salario o de las indemnizaciones que procedan y de las medidas que puedan arbitrarse para su garantía.

#### ARTÍCULO 54. Limitaciones a la facultad de contratar con la Administración

Las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración por la comisión de delitos o por infracciones administrativas muy graves en materia de seguridad y salud en el trabajo, se regirán por lo establecido en la Ley 13/1995, de 18 de mayo (RCL 1995, 1485 y 1948), de Contratos de las Administraciones Públicas.

#### DISPOSICIONES ADICIONALES

##### Primera. Definiciones a efectos de Seguridad Social

Sin perjuicio de la utilización de las definiciones contenidas en esta Ley en el ámbito de la normativa sobre prevención de riesgos laborales, tanto la definición de los conceptos de accidente de trabajo, enfermedad profesional, accidente no laboral y enfermedad común, como el régimen jurídico establecido para estas contingencias en la normativa de Seguridad Social, continuarán siendo de aplicación en los términos y con los efectos previstos en dicho

ámbito normativo.

#### Segunda. Reordenación orgánica

Queda extinguida la Organización de los Servicios Médicos de Empresa, cuyas funciones pasarán a ser desempeñadas por la Administración sanitaria competente en los términos de la presente Ley.

Los recursos y funciones que actualmente tienen atribuidos el Instituto Nacional de Medicina y Seguridad del Trabajo y la Escuela Nacional de Medicina del Trabajo se adscriben y serán desarrollados por las unidades, organismos o entidades del Ministerio de Sanidad y Consumo conforme a su organización y distribución interna de competencias.

El Instituto Nacional de Silicosis mantendrá su condición de centro de referencia nacional de prevención técnico-sanitaria de las enfermedades profesionales que afecten al sistema cardiorrespiratorio.

#### Tercera. Carácter básico

1. Esta Ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 6, constituyen legislación laboral, dictada al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución (RCL 1978, 2836).

2. Respecto del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, la presente Ley será de aplicación en los siguientes términos:

a) Los artículos que a continuación se relacionan constituyen normas básicas en el sentido previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836):

2.

3, apartados 1 y 2, excepto el párrafo segundo.

4.

5, apartado 1.

12.

14, apartados 1, 2, excepto la remisión al Capítulo IV, 3, 4 y 5.

15.

16.

17.

18, apartados 1 y 2, excepto remisión al Capítulo V.

19, apartados 1 y 2, excepto referencia a la impartición por medios propios o concertados.

20.

21.

22.

23.

24, apartados 1, 2 y 3.

25.

26.

28, apartados 1, párrafos primero y segundo, 2, 3 y 4, excepto en lo relativo a las empresas de trabajo temporal.

29.

30, apartados 1, 2, excepto la remisión al artículo 6.1 a), 3 y 4, excepto la remisión al Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997).

31, apartados 1, excepto remisión al artículo 6.1 a), 2, 3 y 4.

33.

34, apartados 1, párrafo primero, 2 y 3, excepto párrafo segundo.

35, apartados 1, 2, párrafo primero y 4, párrafo tercero.

36, excepto las referencias al Comité de Seguridad y Salud.

37, apartados 2 y 4.

42, apartado 1.

45, apartado 1, párrafo tercero.

Disposición adicional cuarta. Designación de Delegados de Prevención en supuestos especiales.

Disposición transitoria, apartado 3º.

Tendrán este mismo carácter básico, en lo que corresponda, las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en virtud de lo establecido en el artículo 6 de esta Ley.

b) En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que la Ley atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes.

c) Los restantes preceptos serán de aplicación general en defecto de normativa específica dictada por las Administraciones públicas, a excepción de lo que resulte inaplicable a las mismas por su propia naturaleza jurídico-laboral.



3. El artículo 54 constituye legislación básica de contratos administrativos, dictada al amparo del artículo 149.1.18ª de la Constitución (RCL 1978, 2836).

#### Cuarta. Designación de Delegados de Prevención en supuestos especiales

En los centros de trabajo que carezcan de representantes de los trabajadores por no existir trabajadores con la antigüedad suficiente para ser electores o elegibles en las elecciones para representantes del personal, los trabajadores podrán elegir por mayoría a un trabajador que ejerza las competencias del Delegado de Prevención, quien tendrá las facultades, garantías y obligaciones de sigilo profesional de tales Delegados. La actuación de éstos cesará en el momento en que se reúnan los requisitos de antigüedad necesarios para poder celebrar la elección de representantes del personal, prorrogándose por el tiempo indispensable para la efectiva celebración de la elección.

#### Quinta. Fundación

##### Notas de vigencia

Ap. 2 añadida , con efectos desde 1 enero 2006 por disp. adic. 47 de Ley núm. 30/2005, de 29 de diciembre. RCL\2005\2570.

Ap. 1 renumerada , con efectos desde 1 enero 2006 por disp. adic. 47 de Ley núm. 30/2005, de 29 de diciembre. RCL\2005\2570. Su anterior numeración era ap. único.

1. Adscrita a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo existirá una fundación cuya finalidad será promover la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, especialmente en las pequeñas empresas, a través de acciones de información, asistencia técnica, formación y promoción del cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos.

Para el cumplimiento de sus fines se dotará a la fundación de un patrimonio con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación procedente del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social. La cuantía total de dicho patrimonio no excederá del 20 por 100 del mencionado Fondo, determinada en

la fecha de entrada en vigor de esta Ley.

Los estatutos de la fundación serán aprobados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, con el voto favorable de dos tercios de sus miembros.

A efectos de lograr un mejor cumplimiento de sus fines, se articulará su colaboración con la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

La planificación, desarrollo y financiación de acciones en los distintos ámbitos territoriales tendrá en consideración, la población ocupada, el tamaño de las empresas y los índices de siniestralidad laboral. Los presupuestos que la fundación asigne a los ámbitos territoriales autonómicos que tengan asumidas competencias de ejecución de la legislación laboral en materia de Seguridad e Higiene en el Trabajo, serán atribuidos para su gestión a los órganos tripartitos y de participación institucional que existan en dichos ámbitos y tengan naturaleza similar a la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

En los sectores de actividad en los que existan fundaciones de ámbito sectorial, constituidas por empresarios y trabajadores, que tengan entre sus fines la promoción de actividades destinadas a la mejora de las condiciones de seguridad y salud en el trabajo, el desarrollo de los objetivos y fines de la fundación se llevará a cabo, en todo caso, en coordinación con aquéllas.

2. Con el fin de garantizar la regularidad en el cumplimiento de los fines de la Fundación, se podrán realizar aportaciones patrimoniales a la misma, con cargo al Fondo de Prevención y Rehabilitación mencionado en el apartado anterior, con la periodicidad y en la cuantía que se determinen reglamentariamente.

Sexta. Constitución de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo

El Gobierno, en el plazo de tres meses a partir de la vigencia de esta Ley regulará la composición de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el

Trabajo. La Comisión se constituirá en el plazo de los treinta días siguientes.

Séptima. Cumplimiento de la normativa de transporte de mercancías peligrosas

Lo dispuesto en la presente Ley se entiende sin perjuicio del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la regulación en materia de transporte de mercancías peligrosas.

Octava. Planes de organización de actividades preventivas

Cada Departamento Ministerial, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley y previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, elevará al Consejo de Ministros una propuesta de acuerdo en la que se establezca un plan de organización de las actividades preventivas en el departamento correspondiente y en los centros, organismos y establecimientos de todo tipo dependientes del mismo.

A la propuesta deberá acompañarse necesariamente una memoria explicativa del coste económico de la organización propuesta, así como el calendario de ejecución del plan, con las previsiones presupuestarias adecuadas a éste.

Novena. Establecimientos militares

1. El Gobierno, en el plazo de seis meses, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas y a propuesta de los Ministros de Defensa y de Trabajo y Seguridad Social, adaptará las normas de los Capítulos III y V de esta Ley a las exigencias de la defensa nacional, a las peculiaridades orgánicas y al régimen vigente de representación del personal en los establecimientos militares.

2. Continuarán vigentes las disposiciones sobre organización y competencia de la autoridad laboral e Inspección de Trabajo en el ámbito de la Administración Militar contenidas en el Real Decreto 2205/1980, de 13 junio (RCL 1980, 2306, 2341 y 2561), dictado en desarrollo de la disposición final séptima del Estatuto

de los Trabajadores.

#### Novena. Personal militar

Notas de vigencia

Añadida por disp. final 2.2 de Ley núm. 31/2006, de 18 de octubre. RCL\2006\1893.

Lo previsto en los capítulos III, V y VII de esta Ley se aplicará de acuerdo con la normativa específica militar.

#### Décima. Sociedades cooperativas

El procedimiento para la designación de los Delegados de Prevención regulados en el artículo 35 de esta Ley en las sociedades cooperativas que no cuenten con asalariados deberá estar previsto en sus Estatutos o ser objeto de acuerdo en Asamblea General.

Cuando, además de los socios que prestan su trabajo personal, existan asalariados se computarán ambos colectivos a efectos de lo dispuesto en el número 2 del artículo 35. En este caso, la designación de los Delegados de Prevención se realizará conjuntamente por los socios que prestan trabajo y los trabajadores asalariados o, en su caso, los representantes de éstos.

Undécima. Modificación del Estatuto de los Trabajadores en materia de permisos retribuidos

Se añade una letra f) al apartado 3 del artículo 37 del Texto Refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo (RCL 1995, 997), del siguiente tenor:

«f) Por el tiempo indispensable para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto que deban realizarse dentro de la jornada de trabajo».

#### Duodécima. Participación institucional en las Comunidades Autónomas

En las Comunidades Autónomas, la participación institucional, en cuanto a su estructura y organización, se llevará a cabo de acuerdo con las competencias que las mismas tengan en materia de seguridad y salud laboral.

#### Decimotercera. Fondo de Prevención y Rehabilitación

Los recursos del Fondo de Prevención y Rehabilitación procedentes del exceso de excedentes de la gestión realizada por las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social a que se refiere el artículo 73 del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social (RCL 1994, 1825) se destinarán en la cuantía que se determine reglamentariamente, a las actividades que puedan desarrollar como servicios de prevención las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, de acuerdo con lo previsto en el artículo 32 de esta Ley.

#### Decimocuarta. Presencia de recursos preventivos en las obras de construcción

Notas de vigencia

Añadida por art. 7 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

1. Lo dispuesto en el artículo 32 bis de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales será de aplicación en las obras de construcción reguladas por el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, con las siguientes especialidades:

- a) La preceptiva presencia de recursos preventivos se aplicará a cada contratista.
- b) En el supuesto previsto en el apartado 1, párrafo a), del artículo 32 bis, la presencia de los recursos preventivos de cada contratista será necesaria cuando, durante la obra, se desarrollen trabajos con riesgos especiales, tal y

como se definen en el citado Real Decreto.

c) La preceptiva presencia de recursos preventivos tendrá como objeto vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el plan de seguridad y salud en el trabajo y comprobar la eficacia de éstas.

2. Lo dispuesto en el apartado anterior se entiende sin perjuicio de las obligaciones del coordinador en materia de seguridad y salud durante la ejecución de la obra.

#### Decimoquinta. Habilitación de funcionarios públicos

Notas de vigencia

Añadida por art. 8 de Ley núm. 54/2003, de 12 de diciembre. RCL\2003\2899.

Para poder ejercer las funciones establecidas en el apartado 2 del artículo 9 de esta Ley, los funcionarios públicos de las Comunidades Autónomas deberán contar con una habilitación específica expedida por su propia Comunidad Autónoma, en los términos que se determinen reglamentariamente.

En todo caso, tales funcionarios deberán pertenecer a los grupos de titulación A o B y acreditar formación específica en materia de prevención de riesgos laborales.

#### Decimosexta. Acreditación de la formación

Notas de vigencia

Añadida por art. 8.9 de Ley núm. 25/2009, de 22 de diciembre. RCL\2009\2556.

Las entidades públicas o privadas que pretendan desarrollar actividades formativas en materia de prevención de riesgos laborales de las previstas en la Disposición transitoria tercera del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero (RCL 1997, 208), por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención, deberán acreditar su capacidad mediante una declaración responsable ante la autoridad laboral competente sobre el cumplimiento de los

requisitos que se determinen reglamentariamente.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### Primera. Aplicación de disposiciones más favorables

1. Lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de esta Ley en materia de competencias, facultades y garantías de los Delegados de Prevención se entenderá sin perjuicio del respeto a las disposiciones más favorables para el ejercicio de los derechos de información, consulta y participación de los trabajadores en la prevención de riesgos laborales previstas en los convenios colectivos vigentes en la fecha de su entrada en vigor.

2. Los órganos específicos de representación de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales que, en su caso, hubieran sido previstos en los convenios colectivos a que se refiere el apartado anterior y que estén dotados de un régimen de competencias, facultades y garantías que respete el contenido mínimo establecido en los artículos 36 y 37 de esta Ley, podrán continuar en el ejercicio de sus funciones, en sustitución de los Delegados de Prevención, salvo que por el órgano de representación legal de los trabajadores se decida la designación de estos Delegados conforme al procedimiento del artículo 35.

3. Lo dispuesto en los apartados anteriores será también de aplicación a los acuerdos concluidos en el ámbito de la función pública al amparo de lo dispuesto en la Ley 7/1990, de 19 julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Segunda. [Actuación preventiva de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales]

En tanto se aprueba el Reglamento regulador de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales, se entenderá que las Mutuas de Accidentes de Trabajo

y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social cumplen el requisito previsto en el artículo 31.5 de la presente Ley.

## DISPOSICIÓN DEROGATORIA

Única. Alcance de la derogación

Quedan derogadas cuantas disposiciones se opongan a la presente Ley y específicamente:

- a) Los artículos 9, 10, 11, 36, apartado 2, 39 y 40, párrafo segundo, de la Ley 8/1988, de 7 de abril (RCL 1988, 780), sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social.
- b) El Decreto de 26 julio de 1957 (RCL 1957, 1186 y 1225), por el que se fijan los trabajos prohibidos a mujeres y menores, en los aspectos de su normativa relativos al trabajo de las mujeres, manteniéndose en vigor los relativos al trabajo de los menores hasta que el Gobierno desarrolle las previsiones contenidas en el apartado 2 del artículo 27.
- c) El Decreto de 11 marzo 1971 (RCL 1971, 538), sobre constitución, composición y funciones de los Comités de Seguridad e Higiene en el Trabajo.
- d) Los Títulos I y III de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo, aprobados por Orden de 9 marzo 1971 (RCL 1971, 539 y 722).

En lo que no se oponga a lo previsto en esta Ley, y hasta que se dicten los Reglamentos a los que se hace referencia en el artículo 6, continuará siendo de aplicación la regulación de las materias comprendidas en dicho artículo que se contienen en el Título II de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (RCL 1971, 539 y 722) o en otras normas que contengan previsiones específicas sobre tales materias, así como la Orden del Ministerio de Trabajo de 16 diciembre 1987 (RCL 1987, 2683 y RCL 1988, 508), que establece los modelos para la notificación de los accidentes de trabajo. Igualmente, continuarán vigentes las disposiciones reguladoras de los servicios médicos de



empresa hasta tanto se desarrollen reglamentariamente las previsiones de esta Ley sobre servicios de prevención. El personal perteneciente a dichos servicios en la fecha de entrada en vigor de esta Ley se integrará en los servicios de prevención de las correspondientes empresas, cuando éstos se constituyan, sin perjuicio de que continúen efectuando aquellas funciones que tuvieren atribuidas distintas de las propias del servicio de prevención.

La presente Ley no afecta a la vigencia de las disposiciones especiales sobre prevención de riesgos profesionales en las explotaciones mineras, contenidas en el Capítulo IV del Real Decreto 3255/1983, de 21 diciembre (RCL 1984, 23, 202 y 346), por el que se aprueba el Estatuto del Minero, y en sus normas de desarrollo, así como las del Real Decreto 2857/1978, de 25 agosto (RCL 1978, 2667), por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, y el Real Decreto 863/1985, de 2 abril (RCL 1985, 1390 y 2979), por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y sus disposiciones complementarias.

## DISPOSICIONES FINALES

### Primera. Actualización de sanciones

La cuantía de las sanciones a que se refiere el apartado 4 del artículo 49 podrá ser actualizada por el Gobierno a propuesta del Ministro de Trabajo y Seguridad Social, adaptando a la misma la atribución de competencias prevista en el apartado 1 del artículo 52, de esta Ley.

### Segunda. Entrada en vigor

La presente Ley entrará en vigor tres meses después de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».



## 2.2. REAL DECRETO 39/1997, REGLAMENTO DE SERVICIOS DE PREVENCIÓN<sup>553</sup>

MINISTERIO TRABAJO Y ASUNTOS SOCIALES

BOE 31 enero 1997, núm. 27, [pág. 3031].

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre (RCL 1995, 3053), ha venido a dar un nuevo enfoque, ya anunciado en su preámbulo, a la prevención de los riesgos laborales, que en la nueva concepción legal no se limita a un conjunto de deberes de obligado cumplimiento empresarial o a la subsanación de situaciones de riesgo ya manifestadas, sino que se integra en el conjunto de actividades y decisiones de la empresa, de las que forma parte desde el comienzo mismo del proyecto empresarial.

La nueva óptica de la prevención se articula así en torno a la planificación de la misma a partir de la evaluación inicial de los riesgos inherentes al trabajo, y la consiguiente adopción de las medidas adecuadas a la naturaleza de los riesgos detectados.

La necesidad de que tales fases o aspectos reciban un tratamiento específico por la vía normativa adecuada aparece prevista en el artículo 6 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a tenor de cuyo apartado 1, párrafos d) y e), el Gobierno procederá a la regulación, a través de la correspondiente norma reglamentaria, de los procedimientos de evaluación de los riesgos para la salud de los trabajadores y de las modalidades de organización, funcionamiento y

---

<sup>553</sup> Fuente: Thomson Reuters Aranzadi, [www.aranzadidigital.es](http://www.aranzadidigital.es), Febrero 2013.

control de los servicios de prevención, así como de las capacidades y aptitudes que han de reunir dichos servicios y los trabajadores designados para desarrollar la actividad preventiva, exigencia esta última ya contenida en la Directiva 89/391/CEE (LCEur 1989, 854).

Al cumplimiento del mandato legal responde el presente Real Decreto, en el que son objeto de tratamiento aquellos aspectos que hacen posible la prevención de los riesgos laborales, desde su nueva perspectiva, como actividad integrada en el conjunto de actuaciones de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma, a partir de una planificación que incluya la técnica, la organización y las condiciones de trabajo, presidido todo ello por los mismos principios de eficacia, coordinación y participación que informan la Ley.

Se aborda, por ello, en primer término la evaluación de los riesgos, como punto de partida que puede conducir a la planificación de la actividad preventiva que sea necesaria, a través de alguna de las modalidades de organización que, siguiendo al artículo 31 de la Ley, se regulan en la presente disposición, en función del tamaño de la empresa y de los riesgos o de la peligrosidad de las actividades desarrolladas en la misma.

La idoneidad de la actividad preventiva que, como resultado de la evaluación, haya de adoptar el empresario, queda garantizada a través del doble mecanismo que en la presente disposición se regula: de una parte, la acreditación por la autoridad laboral de los servicios de prevención externos, como forma de garantizar la adecuación de sus medios a las actividades que vayan a desarrollar y, de otra, la auditoría o evaluación externa del sistema de prevención, cuando esta actividad es asumida por el empresario con sus propios medios.

En relación con las capacidades o aptitudes necesarias para el desarrollo de la actividad preventiva, la presente disposición parte de la necesaria adecuación entre la formación requerida y las funciones a desarrollar, estableciendo la formación mínima necesaria para el desempeño de las funciones propias de la actividad preventiva, que se agrupan en tres niveles: básico, intermedio y

superior, en el último de los cuales se incluyen las especialidades y disciplinas preventivas de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada. La inexistencia actual de titulaciones académicas o profesionales correspondientes a los niveles formativos mencionados, salvo en lo relativo a la especialidad de medicina del trabajo, aparece prevista en el presente Real Decreto, que contempla la posibilidad transitoria de acreditación alternativa de la formación exigida, hasta tanto se determinen las titulaciones correspondientes por las autoridades competentes en materia educativa.

En su virtud, a propuesta del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, oída la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, consultadas las organizaciones sindicales y asociaciones empresariales más representativas, previa aprobación del Ministro de Administraciones Públicas, de acuerdo con el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 17 de enero de 1997, dispongo:

## CAPITULO I. Disposiciones generales

### ARTÍCULO 1. Integración de la actividad preventiva en la empresa

Notas de vigencia

Modificado por [art. 1.1 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.](#)

1. La prevención de riesgos laborales, como actuación a desarrollar en el seno de la empresa, deberá integrarse en su sistema general de gestión, comprendiendo tanto al conjunto de las actividades como a todos sus niveles jerárquicos, a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención de riesgos laborales cuya estructura y contenido se determinan en el artículo siguiente.

La integración de la prevención en el conjunto de las actividades de la empresa implica que debe proyectarse en los procesos técnicos, en la organización del trabajo y en las condiciones en que éste se preste.

Su integración en todos los niveles jerárquicos de la empresa implica la atribución a todos ellos, y la asunción por éstos, de la obligación de incluir la prevención de riesgos en cualquier actividad que realicen u ordenen y en todas las decisiones que adopten.

2. Los trabajadores y sus representantes deberán contribuir a la integración de la prevención de riesgos laborales en la empresa y colaborar en la adopción y el cumplimiento de las medidas preventivas a través de la participación que se reconoce a los mismos en el capítulo V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

La participación a que se refiere el párrafo anterior incluye la consulta acerca de la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales de la empresa, la evaluación de los riesgos y la consiguiente planificación y organización preventiva en su caso, así como el acceso a la documentación correspondiente, en los términos señalados en los artículos 33 y 36 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

3. La actividad preventiva de la empresa se desarrollará a través de alguna de las modalidades previstas en el capítulo III de este Real Decreto.

## ARTÍCULO 2. Plan de prevención de riesgos laborales

Notas de vigencia

Ap. 4 añadido por art. 1.1 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

Modificado por art. 1.2 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. El Plan de prevención de riesgos laborales es la herramienta a través de la cual se integra la actividad preventiva de la empresa en su sistema general de gestión y se establece su política de prevención de riesgos laborales.

El Plan de prevención de riesgos laborales debe ser aprobado por la dirección de la empresa, asumido por toda su estructura organizativa, en particular por todos sus niveles jerárquicos, y conocido por todos sus trabajadores.

2. El Plan de prevención de riesgos laborales habrá de reflejarse en un documento que se conservará a disposición de la autoridad laboral, de las autoridades sanitarias y de los representantes de los trabajadores, e incluirá, con la amplitud adecuada a la dimensión y características de la empresa, los siguientes elementos:

a) La identificación de la empresa, de su actividad productiva, el número y características de los centros de trabajo y el número de trabajadores y sus características con relevancia en la prevención de riesgos laborales.

b) La estructura organizativa de la empresa, identificando las funciones y responsabilidades que asume cada uno de sus niveles jerárquicos y los respectivos cauces de comunicación entre ellos, en relación con la prevención de riesgos laborales.

c) La organización de la producción en cuanto a la identificación de los distintos procesos técnicos y las prácticas y los procedimientos organizativos existentes en la empresa, en relación con la prevención de riesgos laborales.

d) La organización de la prevención en la empresa, indicando la modalidad preventiva elegida y los órganos de representación existentes.

e) La política, los objetivos y metas que en materia preventiva pretende alcanzar la empresa, así como los recursos humanos, técnicos, materiales y económicos de los que va a disponer al efecto.

3. Los instrumentos esenciales para la gestión y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales son la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, que el empresario deberá realizar en la forma que se determina en el artículo 16 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y en los artículos siguientes de la presente disposición.

4. Las empresas de hasta 50 trabajadores que no desarrollen actividades del

anexo I podrán reflejar en un único documento el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva.

Este documento será de extensión reducida y fácil comprensión, deberá estar plenamente adaptado a la actividad y tamaño de la empresa y establecerá las medidas operativas pertinentes para realizar la integración de la prevención en la actividad de la empresa, los puestos de trabajo con riesgo y las medidas concretas para evitarlos o reducirlos, jerarquizadas en función del nivel de riesgos, así como el plazo para su ejecución.

## CAPITULO II. Evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva

### Sección 1ª. Evaluación de los riesgos

#### ARTÍCULO 3. Definición

1. La evaluación de los riesgos laborales es el proceso dirigido a estimar la magnitud de aquellos riesgos que no hayan podido evitarse, obteniendo la información necesaria para que el empresario esté en condiciones de tomar una decisión apropiada sobre la necesidad de adoptar medidas preventivas y, en tal caso, sobre el tipo de medidas que deben adoptarse.

Cuando de la evaluación realizada resulte necesaria la adopción de medidas preventivas, deberán ponerse claramente de manifiesto las situaciones en que sea necesario:

- a) Eliminar o reducir el riesgo, mediante medidas de prevención en el origen, organizativas, de protección colectiva, de protección individual, o de formación e información a los trabajadores.
- b) Controlar periódicamente las condiciones, la organización y los métodos de trabajo y el estado de salud de los trabajadores.

2. De acuerdo con lo previsto en el artículo 33 de la Ley de Prevención de



Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), el empresario deberá consultar a los representantes de los trabajadores, o a los propios trabajadores en ausencia de representantes, acerca del procedimiento de evaluación a utilizar en la empresa o centro de trabajo.

#### Artículo 4. Contenido general de la evaluación

Notas de vigencia

Ap. 1 b) modificado por art. único.1 de Real Decreto núm. 298/2009, de 6 de marzo. RCL\2009\499.

1. La evaluación inicial de los riesgos que no hayan podido evitarse deberá extenderse a cada uno de los puestos de trabajo de la empresa en que concurren dichos riesgos.

Para ello, se tendrán en cuenta:

a) Las condiciones de trabajo existentes o previstas, tal como quedan definidas en el apartado 7 del artículo 4 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053).

b) La posibilidad de que el trabajador que lo ocupe o vaya a ocuparlo sea especialmente sensible, por sus características personales o estado biológico conocido, a alguna de dichas condiciones.

En particular, a efectos de lo dispuesto sobre la evaluación de riesgos en el artículo 26.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el anexo VII de este real decreto incluye una lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia natural, del feto o del niño durante el período de lactancia natural, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico de exposición.

En todo caso la trabajadora embarazada no podrá realizar actividades que supongan riesgo de exposición a los agentes o condiciones de trabajo incluidos

en la lista no exhaustiva de la parte A del anexo VIII, cuando, de acuerdo con las conclusiones obtenidas de la evaluación de riesgos, ello pueda poner en peligro su seguridad o su salud o la del feto. Igualmente la trabajadora en período de lactancia no podrá realizar actividades que supongan el riesgo de una exposición a los agentes o condiciones de trabajo enumerados en la lista no exhaustiva del anexo VIII, parte B, cuando de la evaluación se desprenda que ello pueda poner en peligro su seguridad o su salud o la del niño durante el período de lactancia natural. En los casos previstos en este párrafo, se adoptarán las medidas previstas en el artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con el fin de evitar la exposición a los riesgos indicados.

2. A partir de dicha evaluación inicial, deberán volver a evaluarse los puestos de trabajo que puedan verse afectados por:

a) La elección de equipos de trabajo, sustancias o preparados químicos, la introducción de nuevas tecnologías o la modificación en el acondicionamiento de los lugares de trabajo.

b) El cambio en las condiciones de trabajo.

c) La incorporación de un trabajador cuyas características personales o estado biológico conocido lo hagan especialmente sensible a las condiciones del puesto.

3. La evaluación de los riesgos se realizará mediante la intervención de personal competente, de acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo VI de esta norma.

#### ARTÍCULO 5. Procedimiento

1. A partir de la información obtenida sobre la organización, características y complejidad del trabajo, sobre las materias primas y los equipos de trabajo existentes en la empresa y sobre el estado de salud de los trabajadores, se procederá a la determinación de los elementos peligrosos y a la identificación

de los trabajadores expuestos a los mismos, valorando a continuación el riesgo existente en función de criterios objetivos de valoración, según los conocimientos técnicos existentes, o consensuados con los trabajadores, de manera que se pueda llegar a una conclusión sobre la necesidad de evitar o de controlar y reducir el riesgo.

A los efectos previstos en el párrafo anterior se tendrá en cuenta la información recibida de los trabajadores sobre los aspectos señalados.

2. El procedimiento de evaluación utilizado deberá proporcionar confianza sobre su resultado. En caso de duda deberán adoptarse las medidas preventivas más favorables, desde el punto de vista de la prevención.

La evaluación incluirá la realización de las mediciones, análisis o ensayos que se consideren necesarios, salvo que se trate de operaciones, actividades o procesos en los que la directa apreciación profesional acreditada permita llegar a una conclusión sin necesidad de recurrir a aquéllos, siempre que se cumpla lo dispuesto en el párrafo anterior.

En cualquier caso, si existiera normativa específica de aplicación, el procedimiento de evaluación deberá ajustarse a las condiciones concretas establecidas en la misma.

3. Cuando la evaluación exija la realización de mediciones, análisis o ensayos y la normativa no indique o concrete los métodos que deben emplearse, o cuando los criterios de evaluación contemplados en dicha normativa deban ser interpretados o precisados a la luz de otros criterios de carácter técnico, se podrán utilizar, si existen, los métodos o criterios recogidos en:

a) Normas UNE.

b) Guías del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, del Instituto Nacional de Silicosis y protocolos y guías del Ministerio de Sanidad y Consumo, así como de Instituciones competentes de las Comunidades

Autónomas.

- c) Normas internacionales.
- d) En ausencia de los anteriores, guías de otras entidades de reconocido prestigio en la materia u otros métodos o criterios profesionales descritos documentalmente que cumplan lo establecido en el primer párrafo del apartado 2 de este artículo y proporcionen un nivel de confianza equivalente.

#### ARTÍCULO 6. Revisión

1. La evaluación inicial a que se refiere el artículo 4 deberá revisarse cuando así lo establezca una disposición específica.

En todo caso, se deberá revisar la evaluación correspondiente a aquellos puestos de trabajo afectados cuando se hayan detectado daños a la salud de los trabajadores o se haya apreciado a través de los controles periódicos, incluidos los relativos a la vigilancia de la salud, que las actividades de prevención pueden ser inadecuadas o insuficientes. Para ello se tendrán en cuenta los resultados de:

- a) La investigación sobre las causas de los daños para la salud que se hayan producido.
- b) Las actividades para la reducción de los riesgos a que se hace referencia en el apartado 1 a) del artículo 3.
- c) Las actividades para el control de los riesgos a que se hace referencia en el apartado 1 b) del artículo 3.
- d) El análisis de la situación epidemiológica según los datos aportados por el sistema de información sanitaria u otras fuentes disponibles.

2. Sin perjuicio de lo señalado en el apartado anterior, deberá revisarse igualmente la evaluación inicial con la periodicidad que se acuerde entre la empresa y los representantes de los trabajadores, teniendo en cuenta, en

particular, el deterioro por el transcurso del tiempo de los elementos que integran el proceso productivo.

## ARTÍCULO 7. Documentación

Notas de vigencia

Ap. 1 párr. 1º modificado por art. 1.3 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. En la documentación a que hacen referencia los párrafos b) y c) del artículo 23.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, deberán reflejarse, para cada puesto de trabajo cuya evaluación ponga de manifiesto la necesidad de tomar alguna medida preventiva, los siguientes datos:

- a) La identificación del puesto de trabajo.
- b) El riesgo o riesgos existentes y la relación de trabajadores afectados.
- c) El resultado de la evaluación y las medidas preventivas procedentes, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3.
- d) La referencia de los criterios y procedimientos de evaluación y de los métodos de medición, análisis o ensayo utilizados, en los casos en que sea de aplicación lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 5.

### Sección 2ª. Planificación de la actividad preventiva

## ARTÍCULO 8. Necesidad de la planificación

Cuando el resultado de la evaluación pusiera de manifiesto situaciones de riesgo, el empresario planificará la actividad preventiva que proceda con objeto de eliminar o controlar y reducir dichos riesgos, conforme a un orden de prioridades en función de su magnitud y número de trabajadores expuestos a los mismos.

En la planificación de esta actividad preventiva se tendrá en cuenta la existencia, en su caso, de disposiciones legales relativas a riesgos específicos, así como los principios de acción preventiva señalados en el artículo 15 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053).

#### ARTÍCULO 9. Contenido

1. La planificación de la actividad preventiva incluirá, en todo caso, los medios humanos y materiales necesarios, así como la asignación de los recursos económicos precisos para la consecución de los objetivos propuestos.
2. Igualmente habrán de ser objeto de integración en la planificación de la actividad preventiva las medidas de emergencia y la vigilancia de la salud previstas en los artículos 20 y 22 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), así como la información y la formación de los trabajadores en materia preventiva y la coordinación de todos estos aspectos.
3. La actividad preventiva deberá planificarse para un período determinado, estableciendo las fases y prioridades de su desarrollo en función de la magnitud de los riesgos y del número de trabajadores expuestos a los mismos, así como su seguimiento y control periódico. En el caso de que el período en que se desarrolle la actividad preventiva sea superior a un año, deberá establecerse un programa anual de actividades.

### CAPITULO III. Organización de recursos para las actividades preventivas

#### ARTÍCULO 10. Modalidades

1. La organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas se realizará por el empresario con arreglo a alguna de las modalidades siguientes:
  - a) Asumiendo personalmente tal actividad.
  - b) Designando a uno o varios trabajadores para llevarla a cabo.

c) Constituyendo un servicio de prevención propio.

d) Recurriendo a un servicio de prevención ajeno.

2. En los términos previstos en el Capítulo IV de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre (RCL 1995, 3053), de Prevención de Riesgos Laborales, se entenderá por servicio de prevención propio el conjunto de medios humanos y materiales de la empresa necesarios para la realización de las actividades de prevención, y por servicio de prevención ajeno el prestado por una entidad especializada que concierte con la empresa la realización de actividades de prevención, el asesoramiento y apoyo que precise en función de los tipos de riesgos o ambas actuaciones conjuntamente.

3. Los servicios de prevención tendrán carácter interdisciplinario, entendiéndose como tal la conjunción coordinada de dos o más disciplinas técnicas o científicas en materia de prevención de riesgos laborales.

ARTÍCULO 11. Asunción personal por el empresario de la actividad preventiva

Notas de vigencia

Ap. 1 modificado por art. 1.2 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. El empresario podrá desarrollar personalmente la actividad de prevención, con excepción de las actividades relativas a la vigilancia de la salud de los trabajadores, cuando concurren las siguientes circunstancias:

a) Que se trate de empresa de hasta diez trabajadores.

b) Que las actividades desarrolladas en la empresa no estén incluidas en el anexo I.

c) Que desarrolle de forma habitual su actividad profesional en el centro de trabajo.

d) Que tenga la capacidad correspondiente a las funciones preventivas que va

a desarrollar, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI.

2. La vigilancia de la salud de los trabajadores, así como aquellas otras actividades preventivas no asumidas personalmente por el empresario, deberán cubrirse mediante el recurso a alguna de las restantes modalidades de organización preventiva previstas en este capítulo.

#### ARTÍCULO 12. Designación de trabajadores

1. El empresario designará a uno o varios trabajadores para ocuparse de la actividad preventiva en la empresa.

Las actividades preventivas para cuya realización no resulte suficiente la designación de uno o varios trabajadores deberán ser desarrolladas a través de uno o más servicios de prevención propios o ajenos.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no será obligatoria la designación de trabajadores cuando el empresario:

a) Haya asumido personalmente la actividad preventiva de acuerdo con lo señalado en el artículo 11.

b) Haya recurrido a un servicio de prevención propio.

c) Haya recurrido a un servicio de prevención ajeno.

#### ARTÍCULO 13. Capacidad y medios de los trabajadores designados

1. Para el desarrollo de la actividad preventiva, los trabajadores designados deberán tener la capacidad correspondiente a las funciones a desempeñar, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo VI.

2. El número de trabajadores designados, así como los medios que el empresario ponga a su disposición y el tiempo de que dispongan para el desempeño de su actividad, deberán ser los necesarios para desarrollar adecuadamente sus funciones.



#### ARTÍCULO 14. Servicio de prevención propio

El empresario deberá constituir un servicio de prevención propio cuando concurra alguno de los siguientes supuestos:

- a) Que se trate de empresas que cuenten con más de 500 trabajadores.
- b) Que, tratándose de empresas de entre 250 y 500 trabajadores, desarrollen alguna de las actividades incluidas en el Anexo I.
- c) Que, tratándose de empresas no incluidas en los apartados anteriores, así lo decida la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, en función de la peligrosidad de la actividad desarrollada o de la frecuencia o gravedad de la siniestralidad en la empresa, salvo que se opte por el concierto con una entidad especializada ajena a la empresa de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 de esta disposición.

Teniendo en cuenta las circunstancias existentes, la resolución de la autoridad laboral fijará un plazo, no superior a un año, para que, en el caso de que se optase por un servicio de prevención propio, la empresa lo constituya en dicho plazo. Hasta la fecha señalada en la resolución, las actividades preventivas en la empresa deberán ser concertadas con una entidad especializada ajena a la empresa, salvo de aquellas que vayan siendo asumidas progresivamente por la empresa mediante la designación de trabajadores, hasta su plena integración en el servicio de prevención que se constituya.

#### ARTÍCULO 15. Organización y medios de los servicios de prevención propios

Notas de vigencia

Ap. 5 modificado por art. 1.3 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. El servicio de prevención propio constituirá una unidad organizativa específica y sus integrantes dedicarán de forma exclusiva su actividad en la

empresa a la finalidad del mismo.

2. Los servicios de prevención propios deberán contar con las instalaciones y los medios humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades preventivas que vayan a desarrollar en la empresa.

El servicio de prevención habrá de contar, como mínimo, con dos de las especialidades o disciplinas preventivas previstas en el artículo 34 de la presente disposición, desarrolladas por expertos con la capacitación requerida para las funciones a desempeñar, según lo establecido en el Capítulo VI. Dichos expertos actuarán de forma coordinada, en particular en relación con las funciones relativas al diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y evaluación de los riesgos, los planes de prevención y los planes de formación de los trabajadores. Asimismo habrá de contar con el personal necesario que tenga la capacitación requerida para desarrollar las funciones de los niveles básico e intermedio previstas en el citado Capítulo VI.

Sin perjuicio de la necesaria coordinación indicada en el párrafo anterior, la actividad sanitaria, que en su caso exista, contará para el desarrollo de su función dentro del servicio de prevención con la estructura y medios adecuados a su naturaleza específica y la confidencialidad de los datos médicos personales, debiendo cumplir los requisitos establecidos en la normativa sanitaria de aplicación. Dicha actividad sanitaria incluirá las funciones específicas recogidas en el apartado 3 del artículo 37 de la presente disposición, las actividades atribuidas por la Ley General de Sanidad (RCL 1986, 1316), así como aquellas otras que en materia de prevención de riesgos laborales le correspondan en función de su especialización.

Las actividades de los integrantes del servicio de prevención se coordinarán con arreglo a protocolos u otros medios existentes que establezcan los objetivos, los procedimientos y las competencias en cada caso.

3. Cuando el ámbito de actuación del servicio de prevención se extienda a más de un centro de trabajo, deberá tenerse en cuenta la situación de los diversos

centros en relación con la ubicación del servicio, a fin de asegurar la adecuación de los medios de dicho servicio a los riesgos existentes.

4. Las actividades preventivas que no sean asumidas a través del servicio de prevención propio deberán ser concertadas con uno o más servicios de prevención ajenos.

5. La empresa deberá elaborar anualmente y mantener a disposición de las autoridades laborales y sanitarias competentes y del comité de seguridad y salud la memoria y programación anual del servicio de prevención a que se refiere el párrafo d) del apartado 2 del artículo 39 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.

#### ARTÍCULO 16. Servicios de prevención ajenos

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 1.4 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. El empresario deberá recurrir a uno o varios servicios de prevención ajenos, que colaborarán entre sí cuando sea necesario, cuando concurra alguna de las siguientes circunstancias:

a) Que la designación de uno o varios trabajadores sea insuficiente para la realización de la actividad de prevención y no concurran las circunstancias que determinan la obligación de constituir un servicio de prevención propio.

b) Que en el supuesto a que se refiere el párrafo c) del artículo 14 no se haya optado por la constitución de un servicio de prevención propio.

c) Que se haya producido una asunción parcial de la actividad preventiva en los términos previstos en el apartado 2 del artículo 11 y en el apartado 4 del artículo 15 de la presente disposición.

2. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 33.1 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, los representantes de los

trabajadores deberán ser consultados por el empresario con carácter previo a la adopción de la decisión de concertar la actividad preventiva con uno o varios servicios de prevención ajenos.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.1.a) de la indicada Ley, los criterios a tener en cuenta para la selección de la entidad con la que se vaya a concertar dicho servicio, así como las características técnicas del concierto, se debatirán, y en su caso se acordarán, en el seno del Comité de Seguridad y Salud de la empresa.

ARTÍCULO 17. Requisitos de las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención ajenos

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.4 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Podrán actuar como servicios de prevención ajenos las entidades especializadas que reúnan los siguientes requisitos:

a) Disponer de la organización, las instalaciones, el personal y los equipos necesarios para el desempeño de su actividad.

b) Constituir una garantía que cubra su eventual responsabilidad.

c) No mantener con las empresas concertadas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como servicio de prevención, que puedan afectar a su independencia e influir en el resultado de sus actividades, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 22.

d) Asumir directamente el desarrollo de las funciones señaladas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, que hubieran concertado.

2. Para actuar como servicio de prevención ajeno, las entidades especializadas

deberán ser objeto de acreditación por la administración laboral, previa aprobación de la administración sanitaria, en cuanto a los aspectos de carácter sanitario. La acreditación se dirigirá a garantizar el cumplimiento de los requisitos de funcionamiento mencionados en el apartado anterior.

ARTÍCULO 18. Recursos materiales y humanos de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.5 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos deberán contar con las instalaciones y los recursos materiales y humanos que les permitan desarrollar adecuadamente la actividad preventiva que hubieren concertado, teniendo en cuenta el tipo, extensión y frecuencia de los servicios preventivos que han de prestar, el tipo de actividad desarrollada por los trabajadores de las empresas concertadas y la ubicación y tamaño de los centros de trabajo en los que dicha prestación ha de desarrollarse, de acuerdo con lo que se establezca en las disposiciones de desarrollo de este Real Decreto.

2. En todo caso, dichas entidades deberán:

a) Contar con la acreditación de la autoridad laboral competente en las especialidades o disciplinas preventivas de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada.

b) Disponer como mínimo de un técnico que cuente con la cualificación necesaria para el desempeño de las funciones de nivel superior, de acuerdo con lo establecido en el capítulo VI, por cada una de las especialidades o disciplinas preventivas señaladas en el párrafo anterior, salvo en el caso de la especialidad de medicina del trabajo que exigirá contar, al menos, con un médico especialista en medicina del trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa. Asimismo deberán disponer del personal

necesario que tenga la capacitación requerida para desarrollar las funciones de los niveles básico e intermedio previstas en el capítulo VI, en función de las características de las empresas cubiertas por el servicio.

Los expertos en las especialidades mencionadas actuarán de forma coordinada, en particular en relación con las funciones relativas al diseño preventivo de los puestos de trabajo, la identificación y evaluación de los riesgos, los planes de prevención y los planes de formación de los trabajadores.

c) Disponer en los ámbitos territorial y de actividad profesional en los que desarrollen su actividad, como mínimo, de las instalaciones e instrumentación necesarias para realizar las pruebas, reconocimientos, mediciones, análisis y evaluaciones habituales en la práctica de las especialidades citadas, así como para el desarrollo de las actividades formativas y divulgativas básicas, en los términos que determinen las disposiciones de desarrollo de este Real Decreto.

3. Sin perjuicio de la necesaria coordinación indicada en el apartado 2 de este artículo, la actividad sanitaria contará para el desarrollo de su función dentro del servicio de prevención con la estructura y medios adecuados a su naturaleza específica y la confidencialidad de los datos médicos personales.

ARTÍCULO 19. Funciones de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 1.6 de [Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.](#)

Modificado por art. 1.5 de [Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.](#)

1. Las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención deberán estar en condiciones de proporcionar a la empresa el asesoramiento y apoyo que precise en relación con las actividades concertadas, correspondiendo la responsabilidad de su ejecución a la propia empresa. Lo anterior se entiende sin perjuicio de la responsabilidad directa que les

corresponda a las entidades especializadas en el desarrollo y ejecución de actividades como la evaluación de riesgos, la vigilancia de la salud u otras concertadas.

2. Las entidades asumirán directamente el desarrollo de aquellas funciones señaladas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, que hubieran concertado y contribuirán a la efectividad de la integración de las actividades de prevención en el conjunto de actividades de la empresa y en todos los niveles jerárquicos de la misma, sin perjuicio de que puedan:

a) Subcontratar los servicios de otros profesionales o entidades cuando sea necesario para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad.

b) Disponer mediante arrendamiento o negocio similar de instalaciones y medios materiales que estimen necesarios para prestar el servicio en condiciones y con un tiempo de respuesta adecuado, sin perjuicio de la obligación de contar con carácter permanente con los recursos instrumentales mínimos a que se refiere el artículo 18.

#### ARTÍCULO 20. Concierto de la actividad preventiva

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.7 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Cuando el empresario no cuente con suficientes recursos propios para el desarrollo de la actividad preventiva y deba desarrollarla a través de uno o varios servicios de prevención ajenos a la empresa, deberá concertar por escrito la prestación. Dicho concierto consignará, como mínimo, los siguientes aspectos:

a) Identificación de la entidad especializada que actúa como servicio de prevención ajeno a la empresa.

b) Identificación de la empresa destinataria de la actividad, así como de los centros de trabajo de la misma a los que dicha actividad se contrae. Cuando se trate de empresas que realicen actividades sometidas a la normativa de seguridad y salud en obras de construcción, incluirá expresamente la extensión de las actividades concertadas al ámbito de las obras en que intervenga la empresa.

c) Especialidad o especialidades preventivas objeto del concierto con indicación para cada una de ellas de las funciones concretas asumidas de las previstas en el artículo 31.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, y de las actuaciones concretas que se realizarán para el desarrollo de las funciones asumidas, en el período de vigencia del concierto. Dichas actuaciones serán desarrolladas de acuerdo con la planificación de la actividad preventiva y la programación anual propuestas por el servicio y aprobadas por la empresa.

Salvo que las actividades se realicen con recursos preventivos propios y así se especifique en el concierto, éste deberá consignar:

1º Si se concierta la especialidad de seguridad en el trabajo, el compromiso del servicio de prevención ajeno de identificar, evaluar y proponer las medidas correctoras que procedan, considerando para ello todos los riesgos de esta naturaleza existentes en la empresa, incluyendo los originados por las condiciones de las máquinas, equipos e instalaciones y la verificación de su mantenimiento adecuado, sin perjuicio de las actuaciones de certificación e inspección establecidas por la normativa de seguridad industrial, así como los derivados de las condiciones generales de los lugares de trabajo, locales y las instalaciones de servicio y protección.

2º Si se concierta la especialidad de higiene industrial, el compromiso del servicio de prevención ajeno de identificar, evaluar y proponer las medidas correctoras que procedan, considerando para ello todos los riesgos de esta naturaleza existentes en la empresa, y de valorar la necesidad o no de realizar mediciones al respecto, sin perjuicio de la inclusión o no de estas mediciones en las condiciones económicas del concierto.



3º Si se concierta la especialidad de ergonomía y psicología aplicada, el compromiso del servicio de prevención ajeno, de identificar, evaluar y proponer las medidas correctoras que procedan, considerando para ello todos los riesgos de esta naturaleza existentes en la empresa.

4º El compromiso del servicio de prevención ajeno de revisar la evaluación de riesgos en los casos exigidos por el ordenamiento jurídico, en particular, con ocasión de los daños para la salud de los trabajadores que se hayan producido.

5º Cuando se trate de empresas que cuenten con centros de trabajo sometidos a la normativa de seguridad y salud en obras de construcción, se especificarán las actuaciones a desarrollar de acuerdo con la normativa aplicable.

d) La obligación del servicio de prevención de realizar, con la periodicidad que requieran los riesgos existentes, la actividad de seguimiento y valoración de la implantación de las actividades preventivas derivadas de la evaluación.

e) La obligación del servicio de prevención de efectuar en la memoria anual de sus actividades en la empresa la valoración de la efectividad de la integración de la prevención de riesgos laborales en el sistema general de gestión de la empresa a través de la implantación y aplicación del plan de prevención de riesgos laborales en relación con las actividades preventivas concertadas.

f) El compromiso del servicio de prevención de dedicar anualmente los recursos humanos y materiales necesarios para la realización de las actividades concertadas.

g) El compromiso de la empresa de comunicar al servicio de prevención ajeno los daños a la salud derivados del trabajo.

h) El compromiso de la empresa de comunicar al servicio de prevención ajeno las actividades o funciones realizadas con otros recursos preventivos y/u otras entidades para facilitar la colaboración y coordinación de todos ellos.

- i) La duración del concierto.
- j) Las condiciones económicas del concierto, con la expresa relación de las actividades o funciones preventivas no incluidas en aquellas condiciones.
- k) La obligación del servicio de prevención ajeno de asesorar al empresario, a los trabajadores y a sus representantes y a los órganos de representación especializados, en los términos establecidos en la normativa aplicable.
- l) Las actividades preventivas concretas que sean legalmente exigibles y que no quedan cubiertas por el concierto.

2. Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 28.2.b), las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención deberán mantener a disposición de las autoridades laborales y sanitarias competentes, una memoria anual en la que incluirán de forma separada las empresas o centros de trabajo a los que se ha prestado servicios durante dicho período, indicando en cada caso la naturaleza de éstos.

Igualmente, deberán facilitar a las empresas para las que actúen como servicios de prevención la memoria y la programación anual a las que se refiere el apartado 2.d) del artículo 39 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, a fin de que pueda ser conocida por el Comité de Seguridad y Salud en los términos previstos en el artículo citado.

#### ARTÍCULO 21. Servicios de prevención mancomunados

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.8 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Podrán constituirse servicios de prevención mancomunados entre aquellas empresas que desarrollen simultáneamente actividades en un mismo centro de trabajo, edificio o centro comercial, siempre que quede garantizada la operatividad y eficacia del servicio en los términos previstos en el apartado 3 del artículo 15 de esta disposición.

Por negociación colectiva o mediante los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores, o, en su defecto, por decisión de las empresas afectadas, podrá acordarse, igualmente, la constitución de servicios de prevención mancomunados entre aquellas empresas pertenecientes a un mismo sector productivo o grupo empresarial o que desarrollen sus actividades en un polígono industrial o área geográfica limitada.

Las empresas que tengan obligación legal de disponer de un servicio de prevención propio no podrán formar parte de servicios de prevención mancomunados constituidos para las empresas de un determinado sector, aunque sí de los constituidos para empresas del mismo grupo.

2. En el acuerdo de constitución del servicio mancomunado, que se deberá adoptar previa consulta a los representantes legales de los trabajadores de cada una de las empresas afectadas en los términos establecidos en el artículo 33 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, deberán constar expresamente las condiciones mínimas en que tal servicio de prevención debe desarrollarse.

Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 39.1.a) de la indicada Ley, las condiciones en que dicho servicio de prevención debe desarrollarse deberán debatirse, y en su caso ser acordadas, en el seno de cada uno de los comités de seguridad y salud de las empresas afectadas.

Asimismo, el acuerdo de constitución del servicio de prevención mancomunado deberá comunicarse con carácter previo a la autoridad laboral del territorio donde radiquen sus instalaciones principales en el supuesto de que dicha constitución no haya sido decidida en el marco de la negociación colectiva.

3. Dichos servicios, tengan o no personalidad jurídica diferenciada, tendrán la consideración de servicios propios de las empresas que los constituyan y habrán de contar con, al menos, tres especialidades o disciplinas preventivas. Para poder constituirse, deberán disponer de los recursos humanos mínimos

equivalentes a los exigidos para los servicios de prevención ajenos de acuerdo con lo establecido en el presente Reglamento y en sus disposiciones de desarrollo. En cuanto a los recursos materiales, se tomará como referencia los que se establecen para los servicios de prevención ajenos, con adecuación a la actividad de las empresas. La autoridad laboral podrá formular requerimientos sobre la adecuada dotación de medios humanos y materiales.

4. La actividad preventiva de los servicios mancomunados se limitará a las empresas participantes.

5. El servicio de prevención mancomunado deberá tener a disposición de la autoridad laboral y de la autoridad sanitaria la información relativa a las empresas que lo constituyen y al grado y forma de participación de las mismas.

ARTÍCULO 22. Actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención

Notas de vigencia

Párr. 2º añadido por [art. 2 de Real Decreto núm. 688/2005, de 10 de junio. RCL\2005\1195.](#)

La actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social como servicios de prevención se desarrollará en las mismas condiciones que las aplicables a los servicios de prevención ajenos, teniendo en cuenta las prescripciones contenidas al respecto en la normativa específica aplicable a dichas entidades.

Tales funciones son distintas e independientes de las correspondientes a la colaboración en la gestión de la Seguridad Social que tienen atribuidas en virtud de lo previsto en el [artículo 68](#) del Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio.

## ARTÍCULO 22. Presencia de los recursos preventivos

Notas de vigencia

Añadido por art. 1.8 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. De conformidad con el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos, cualquiera que sea la modalidad de organización de dichos recursos, será necesaria en los siguientes casos:

a) Cuando los riesgos puedan verse agravados o modificados, en el desarrollo del proceso o la actividad, por la concurrencia de operaciones diversas que se desarrollan sucesiva o simultáneamente y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo.

b) Cuando se realicen las siguientes actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales:

1º Trabajos con riesgos especialmente graves de caída desde altura, por las particulares características de la actividad desarrollada, los procedimientos aplicados, o el entorno del puesto de trabajo.

2º Trabajos con riesgo de sepultamiento o hundimiento.

3º Actividades en las que se utilicen máquinas que carezcan de declaración CE de conformidad por ser su fecha de comercialización anterior a la exigencia de tal declaración con carácter obligatorio, que sean del mismo tipo que aquellas para las que la normativa sobre comercialización de máquinas requiere la intervención de un organismo notificado en el procedimiento de certificación, cuando la protección del trabajador no esté suficientemente garantizada no obstante haberse adoptado las medidas reglamentarias de aplicación.

4º Trabajos en espacios confinados. A estos efectos, se entiende por espacio

confinado el recinto con aberturas limitadas de entrada y salida y ventilación natural desfavorable, en el que pueden acumularse contaminantes tóxicos o inflamables o puede haber una atmósfera deficiente en oxígeno, y que no está concebido para su ocupación continuada por los trabajadores.

5º Trabajos con riesgo de ahogamiento por inmersión, salvo lo dispuesto en el apartado 8.a) de este artículo, referido a los trabajos en inmersión con equipo subacuático.

c) Cuando la necesidad de dicha presencia sea requerida por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, si las circunstancias del caso así lo exigieran debido a las condiciones de trabajo detectadas.

2. En el caso al que se refiere el párrafo a) del apartado anterior, la evaluación de riesgos laborales, ya sea la inicial o las sucesivas, identificará aquellos riesgos que puedan verse agravados o modificados por la concurrencia de operaciones sucesivas o simultáneas.

En los casos a que se refiere el párrafo b) del apartado anterior, la evaluación de riesgos laborales identificará los trabajos o tareas integrantes del puesto de trabajo ligados a las actividades o los procesos peligrosos o con riesgos especiales.

En ambos casos, la forma de llevar a cabo la presencia de los recursos preventivos quedará determinada en la planificación de la actividad preventiva a que se refieren los artículos 8 y 9 de este Real Decreto.

En el caso señalado en el párrafo c) del apartado anterior, sin perjuicio del cumplimiento del requerimiento efectuado por la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el empresario procederá de manera inmediata a la revisión de la evaluación de riesgos laborales cuando ésta no contemple las situaciones de riesgo detectadas, así como a la modificación de la planificación de la actividad preventiva cuando ésta no incluyera la necesidad de la presencia de los recursos preventivos.

3. La presencia se llevará a cabo por cualesquiera de las personas previstas en los apartados 2 y 4 del artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, debiendo el empresario facilitar a sus trabajadores los datos necesarios para permitir la identificación de tales personas.

La ubicación en el centro de trabajo de las personas a las que se asigne la presencia deberá permitirles el cumplimiento de sus funciones propias, debiendo tratarse de un emplazamiento seguro que no suponga un factor adicional de riesgo, ni para tales personas ni para los trabajadores de la empresa, debiendo permanecer en el centro de trabajo durante el tiempo en que se mantenga la situación que determine su presencia.

4. La presencia es una medida preventiva complementaria que tiene como finalidad vigilar el cumplimiento de las actividades preventivas en relación con los riesgos derivados de la situación que determine su necesidad para conseguir un adecuado control de dichos riesgos.

Dicha vigilancia incluirá la comprobación de la eficacia de las actividades preventivas previstas en la planificación, así como de la adecuación de tales actividades a los riesgos que pretenden prevenirse o a la aparición de riesgos no previstos y derivados de la situación que determina la necesidad de la presencia de los recursos preventivos.

5. Cuando, como resultado de la vigilancia, se observe un deficiente cumplimiento de las actividades preventivas, las personas a las que se asigne la presencia:

a) Harán las indicaciones necesarias para el correcto e inmediato cumplimiento de las actividades preventivas.

b) Deberán poner tales circunstancias en conocimiento del empresario para que éste adopte las medidas necesarias para corregir las deficiencias observadas si éstas no hubieran sido aún subsanadas.

6. Cuando, como resultado de la vigilancia, se observe ausencia, insuficiencia o falta de adecuación de las medidas preventivas, las personas a las que se asigne la presencia deberán poner tales circunstancias en conocimiento del empresario, que procederá de manera inmediata a la adopción de las medidas necesarias para corregir las deficiencias y a la modificación de la planificación de la actividad preventiva y, en su caso, de la evaluación de riesgos laborales.

7. La presencia de recursos preventivos en el centro de trabajo podrá también ser utilizada por el empresario en casos distintos de los previstos en el artículo 32 bis de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, siempre que sea compatible con el cumplimiento de sus funciones.

8. Lo dispuesto en el presente artículo se entiende sin perjuicio de las medidas previstas en disposiciones preventivas específicas referidas a determinadas actividades, procesos, operaciones, trabajos, equipos o productos en los que se aplicarán dichas disposiciones en sus propios términos, como es el caso, entre otros, de las siguientes actividades o trabajos:

- a) Trabajos en inmersión con equipo subacuático.
- b) Trabajos que impliquen la exposición a radiaciones ionizantes.
- c) Trabajos realizados en cajones de aire comprimido.
- d) Trabajos con riesgo de explosión por la presencia de atmósferas explosivas.
- e) Actividades donde se manipulan, transportan y utilizan explosivos, incluidos artículos pirotécnicos y otros objetos o instrumentos que contengan explosivos.
- f) Trabajos con riesgos eléctricos.

9. Cuando existan empresas concurrentes en el centro de trabajo que realicen las operaciones concurrentes a las que se refiere el apartado 1.a) de



este artículo, o actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales, a los que se refiere el apartado 1.b), la obligación de designar recursos preventivos para su presencia en el centro de trabajo recaerá sobre la empresa o empresas que realicen dichas operaciones o actividades, en cuyo caso y cuando sean varios dichos recursos preventivos deberán colaborar entre sí y con el resto de los recursos preventivos y persona o personas encargadas de la coordinación de las actividades preventivas del empresario titular o principal del centro de trabajo.

10. La aplicación de lo previsto en este artículo no exime al empresario del cumplimiento de las restantes obligaciones que integran su deber de protección de los trabajadores, conforme a lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

#### CAPITULO IV. Acreditación de entidades especializadas como servicios de prevención ajenos a las empresas

##### ARTÍCULO 23. Solicitud de acreditación

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.9 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

Las entidades especializadas que pretendan ser acreditadas como servicios de prevención deberán formular solicitud ante la autoridad laboral competente del lugar en donde radiquen sus instalaciones principales, en la que se hagan constar los siguientes extremos:

- a) Nombre o denominación social, número de identificación fiscal y código de cuenta de cotización a la Seguridad Social.
- b) Aspectos de la actividad preventiva que pretende efectuar, especificando los tipos de actividad que tienen capacidad de desarrollar.
- c) Ámbito territorial y de actividad profesional en los que pretende actuar, así

como previsión del número de empresas y volumen de trabajadores en los que tiene capacidad para extender su actividad preventiva, en función de los recursos humanos y materiales previstos.

d) Previsión de dotación de personal para el desempeño de la actividad preventiva, debidamente justificada, que deberá ser efectiva en el momento en que la entidad empiece a prestar servicios, y con indicación de su cualificación profesional y dedicación, especificando su ámbito territorial de prestación de servicios.

e) Identificación de las instalaciones, de los medios instrumentales y de su respectiva ubicación.

f) Compromiso de tener suscrita una póliza de seguro o garantía financiera equivalente que cubra su responsabilidad, por una cuantía mínima de 1.750.000 euros, efectiva en el momento en que la entidad empiece a prestar servicios. El importe de la cobertura será anualmente actualizado en función de la evolución del índice de precios al consumo, sin que la citada cuantía constituya el límite de la responsabilidad del servicio.

g) Los contratos o acuerdos a establecer, en su caso, con otras entidades para la realización de actividades que requieran conocimientos especiales o instalaciones de gran complejidad.

#### ARTÍCULO 24. Autoridad competente

Notas de vigencia

Modificado por [art. 1.10 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827](#)

1. Será autoridad laboral competente para conocer de las solicitudes de acreditación formuladas por las entidades especializadas que pretendan actuar como servicios de prevención el órgano competente de la Comunidad Autónoma o de la Ciudad con Estatuto de Autonomía donde radiquen sus instalaciones principales. Esa misma autoridad laboral será competente para conocer, en su caso, de la revocación de la acreditación.

2. La acreditación otorgada será única y tendrá validez en todo el territorio español, conforme al procedimiento regulado a continuación.

#### ARTÍCULO 25. Procedimiento de acreditación

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.11 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Recibida la solicitud señalada en el artículo 23, la autoridad laboral remitirá copia a la autoridad sanitaria competente del lugar en el que radiquen las instalaciones principales de la entidad especializada, a los fines previstos en el apartado 5 del artículo 31 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales. Dicha autoridad sanitaria comunicará a la autoridad laboral su decisión acerca de la aprobación del proyecto en cuanto a los requisitos de carácter sanitario.

2. Al mismo tiempo, la autoridad laboral competente solicitará informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas o, en el caso de las ciudades con estatuto de autonomía de Ceuta y de Melilla, del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, así como aquellos otros que considere necesarios acerca de los aspectos no contemplados en el apartado anterior.

3. La autoridad laboral competente recabará informe preceptivo de todas las Comunidades Autónomas en las que la entidad haya indicado que pretende desarrollar su actividad. La autoridad sanitaria competente hará lo mismo respecto de las autoridades sanitarias afectadas y en relación a la comprobación del cumplimiento de los requisitos sanitarios.

El informe de las autoridades laborales afectadas versará sobre la suficiencia de los medios materiales y humanos de los que va a disponer la entidad solicitante y se manifestará sobre la procedencia o improcedencia de la acreditación.

4. Recibida la solicitud, las autoridades laborales requeridas recabarán, a su vez, informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y de sus órganos técnicos territoriales en materia de seguridad y salud en el trabajo, así como cuantos otros informes considere necesarios.

5. La autoridad laboral, a la vista de la decisión de la autoridad sanitaria y de los informes emitidos, dictará y notificará la resolución en el plazo de tres meses, contados desde la entrada de la solicitud en el registro del órgano administrativo competente para resolver, acreditando a la entidad o denegando la solicitud formulada. Dicho plazo se ampliará a seis meses en el supuesto previsto en el apartado 3.

Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada por silencio administrativo, de conformidad con el artículo 31.6 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

6. Procederá dictar resolución estimatoria por parte de la autoridad laboral competente cuando se compruebe el cumplimiento de todos los extremos señalados en el artículo 23.

La resolución estimatoria, que deberá especificar los ámbitos de actividad de la entidad especializada, se notificará a las autoridades laborales afectadas, inscribiéndose tales datos en el Registro al que se refiere el artículo 28.

7. Contra la resolución expresa o presunta de la autoridad laboral podrá interponerse recurso de alzada en el plazo de un mes ante el órgano superior jerárquico correspondiente.

#### ARTÍCULO 26. Mantenimiento de los requisitos de funcionamiento

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.12 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Las entidades especializadas deberán mantener, en todo momento, los

requisitos necesarios para actuar como servicios de prevención establecidos en este Real Decreto y en sus disposiciones de desarrollo.

A fin de garantizar el cumplimiento de esta obligación, las entidades especializadas deberán comunicar a la autoridad laboral competente cualquier variación que afecte a dichos requisitos de funcionamiento.

2. Las autoridades laboral y sanitaria podrán verificar, en el ámbito de sus competencias, el cumplimiento de los requisitos exigibles para el desarrollo de las actividades del servicio, comunicando a la autoridad laboral que concedió la acreditación las deficiencias detectadas con motivo de tales verificaciones.

3. Si como resultado de las comprobaciones efectuadas, bien directamente o a través de las comunicaciones señaladas en el apartado anterior, la autoridad laboral que concedió la acreditación comprobara el incumplimiento de los requisitos a que se refiere el apartado anterior, podrá revocar total o parcialmente la acreditación otorgada conforme al procedimiento que se establece en el artículo 27. La revocación o suspensión parcial se entenderá referida únicamente al ámbito territorial de actuación de la entidad especializada donde se hayan comprobado las deficiencias.

4. Asimismo, la acreditación podrá ser revocada por la autoridad laboral competente, como consecuencia de sanción por infracción grave o muy grave de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos, de acuerdo con el artículo 40.2 de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto (RCL 2000, 1804, 3029). En este caso, el procedimiento de revocación se iniciará sólo en virtud de la resolución administrativa firme que aprecie la existencia de infracción grave o muy grave.

## ARTÍCULO 27. Revocación de la acreditación

Notas de vigencia

Modificado por [art. 1.13](#) de [Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827](#).

1. La autoridad laboral competente iniciará el expediente de revocación de la acreditación mediante acuerdo, que se notificará a la entidad afectada y que contendrá los hechos comprobados y las irregularidades detectadas o bien el testimonio de la resolución sancionadora firme por infracción grave o muy grave de las entidades especializadas que actúen como servicios de prevención ajenos, de acuerdo con [artículo 40.2](#) de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto.
2. Las comprobaciones previas al inicio del expediente sobre el mantenimiento de los requisitos de funcionamiento exigibles al servicio de prevención ajeno podrán iniciarse de oficio por las autoridades laborales o sanitarias o en virtud de los informes emitidos por los órganos especializados de participación y representación de los trabajadores en las empresas en materia de prevención de riesgos laborales.
3. Si la autoridad que lleve a cabo las comprobaciones fuera distinta a la autoridad laboral que acreditó al servicio de prevención ajeno, remitirá a ésta informe-propuesta con la exposición de los hechos comprobados y las irregularidades detectadas.
4. En su caso, la autoridad laboral competente podrá recabar los informes que estime oportunos de las autoridades laborales y sanitarias correspondientes a los diversos ámbitos de actuación territorial de la entidad especializada, que habrán de ser evacuados en el plazo de quince días.
5. Tras las comprobaciones iniciales y los informes previstos, la autoridad laboral competente notificará a la entidad especializada el acuerdo a que se refiere el apartado 1 y abrirá un plazo de quince días para las alegaciones de la

entidad.

6. Si con posterioridad a la fase de alegaciones se incorporaran nuevas actuaciones al expediente, se dará nuevamente audiencia a la entidad especializada para que formule nuevas alegaciones, con vista a lo actuado, por plazo de diez días, a cuyo término quedará visto el expediente para resolución.

7. La resolución se notificará en el plazo máximo de seis meses desde la fecha del acuerdo de iniciación del expediente de revocación conforme al apartado 1 y declarará una de las siguientes opciones:

a) El mantenimiento de la acreditación.

b) La suspensión total o parcial de la acreditación cuando el expediente se haya iniciado por la circunstancia señalada en el apartado 3 del artículo anterior.

c) La revocación definitiva de la acreditación cuando el expediente se deba a la concurrencia de la causa prevista en el apartado 4 del artículo anterior.

En el caso del párrafo b), la resolución habrá de fijar el plazo en el que la entidad debe reunir las condiciones y requisitos para reiniciar su actividad y la advertencia expresa de que, en caso contrario, la acreditación quedará definitivamente revocada. Si la entidad especializada notificara el cumplimiento de las citadas condiciones o requisitos dentro del plazo fijado en la resolución, la autoridad laboral competente, previas las comprobaciones oportunas, dictará nueva resolución en el plazo máximo de tres meses levantando la suspensión acordada o revocando definitivamente la acreditación.

8. La resolución se notificará a la entidad especializada, al resto de autoridades laborales y sanitarias que hayan intervenido y al Registro establecido en el artículo 28 donde se anotará, en su caso, la revocación o suspensión de la acreditación mediante el correspondiente asiento.

9. Si no hubiese recaído resolución transcurridos seis meses desde la fecha del acuerdo que inicia el expediente de revocación conforme al apartado 1, sin cómputo de las interrupciones imputables a la entidad, se producirá la caducidad del expediente y se archivarán las actuaciones, de lo que se librará testimonio a solicitud del interesado.

10. Asimismo, si no se hubiese notificado resolución expresa transcurridos tres meses desde la fecha de la comunicación por la entidad especializada a la autoridad laboral del cumplimiento de las condiciones y requisitos establecidos en la resolución que suspendió la acreditación, se producirá la caducidad del procedimiento y la resolución en que se declare, ordenará el archivo de las actuaciones con los efectos previstos en el artículo 92 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

11. Contra las resoluciones de la autoridad laboral cabrá la interposición de recurso de alzada ante el órgano superior jerárquico correspondiente en los plazos señalados en el artículo 115 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre.

#### ARTÍCULO 28. Registro

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.14 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. En los órganos competentes de las Comunidades Autónomas o de la Administración General del Estado, en el caso de las Ciudades con Estatuto de Autonomía de Ceuta y de Melilla, se creará un registro en el que serán inscritas las entidades especializadas que hayan sido autorizadas como servicios de prevención, así como las personas o entidades especializadas a las que se haya concedido autorización para efectuar auditorías o evaluaciones de los sistemas de prevención de conformidad con lo establecido en el capítulo V de esta disposición.

2. La configuración de los registros deberá permitir que, con independencia de



la autoridad laboral competente que haya expedido la acreditación:

a) Los ciudadanos puedan consultar las entidades especializadas acreditadas como servicios de prevención ajenos o entidades auditoras.

b) Las entidades especializadas puedan cumplir sus obligaciones de comunicación de datos relativos al cumplimiento de los requisitos de funcionamiento con las autoridades laborales competentes.

c) Las autoridades laborales, las autoridades sanitarias, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo así como los órganos técnicos territoriales en materia de seguridad y salud en el trabajo puedan tener acceso a toda la información disponible sobre las entidades especializadas acreditadas como servicios de prevención ajenos o entidades auditoras, al margen de la autoridad que haya expedido la acreditación.

3. Los órganos a los que se refiere el apartado 1, enviarán a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, en el plazo de ocho días hábiles, copia de todo asiento practicado en sus respectivos registros.

4. Los datos que obren en los Registros de las autoridades competentes se incorporarán a una base de datos cuya gestión corresponderá a la Dirección General de Trabajo del Ministerio de Trabajo e Inmigración.

La configuración de esta base de datos deberá permitir a las Comunidades Autónomas que sus respectivos registros cumplan las funciones que se le atribuyen en el apartado 2.

5. Las relaciones entre las autoridades laborales se regirán por el principio de cooperación y de acuerdo con lo establecido en el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

6. La gestión de los datos obrantes en los Registros se llevará a cabo de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. Los datos de carácter personal no podrán usarse para finalidades distintas de aquellas para las que tales datos hubieran sido recogidos.

## CAPITULO V. Auditorías

### ARTÍCULO 29. Ámbito de aplicación

Notas de vigencia

Ap. 3 modificado por [art. 1.15 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.](#)

Ap. 2 modificado por [art. 1.9 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.](#)

1. Las auditorías o evaluaciones externas serán obligatorias en los términos establecidos en el presente capítulo cuando, como consecuencia de la evaluación de los riesgos, las empresas tengan que desarrollar actividades preventivas para evitar o disminuir los riesgos derivados del trabajo.

2. Las empresas que no hubieran concertado el servicio de prevención con una entidad especializada deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa.

Asimismo, las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos deberán someter su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa en los términos previstos en el artículo 31 bis de este Real Decreto.

3. A los efectos previstos en el apartado anterior, las empresas de hasta 50 trabajadores cuyas actividades no estén incluidas en el anexo I que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y en las que la eficacia del sistema preventivo resulte evidente sin necesidad de recurrir a una auditoría por el limitado número de trabajadores y la escasa complejidad de las actividades preventivas, se considerará que han cumplido la obligación de la

auditoría cuando cumplimenten y remitan a la autoridad laboral una notificación sobre la concurrencia de las condiciones que no hacen necesario recurrir a la misma según modelo establecido en el anexo II, siempre que la autoridad laboral no haya aplicado lo previsto en el apartado 4 de este artículo.

La autoridad laboral registrará y ordenará según las actividades de las empresas sus notificaciones y facilitará una información globalizada sobre las empresas afectadas a los órganos de participación institucional en materia de seguridad y salud.

4. Teniendo en cuenta la notificación prevista en el apartado anterior, la documentación establecida en el artículo 7 y la situación individualizada de la empresa, a la vista de los datos de siniestralidad de la empresa o del sector, de informaciones o de otras circunstancias que pongan de manifiesto la peligrosidad de las actividades desarrolladas o la inadecuación del sistema de prevención, la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, podrá requerir la realización de una auditoría a las empresas referidas en el citado apartado, de conformidad con lo dispuesto en el apartado 2.

#### ARTÍCULO 30. Concepto, contenido, metodología y plazo

Notas de vigencia

Ap. 4 modificado por art. 1.16 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

Modificado por art. 1.10 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. La auditoría es un instrumento de gestión que persigue reflejar la imagen fiel del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa, valorando su eficacia y detectando las deficiencias que puedan dar lugar a incumplimientos de la normativa vigente para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

2. Para el cumplimiento de lo señalado en el apartado anterior, la auditoría llevará a cabo un análisis sistemático, documentado y objetivo del sistema de prevención, que incluirá los siguientes elementos:

a) Comprobar cómo se ha realizado la evaluación inicial y periódica de los riesgos, analizar sus resultados y verificarlos en caso de duda.

b) Comprobar que el tipo y planificación de las actividades preventivas se ajusta a lo dispuesto en la normativa general, así como a la normativa sobre riesgos específicos que sea de aplicación, teniendo en cuenta los resultados de la evaluación.

c) Analizar la adecuación entre los procedimientos y medios requeridos para realizar las actividades preventivas necesarias y los recursos de que dispone el empresario, propios o concertados, teniendo en cuenta, además, el modo en que están organizados o coordinados, en su caso.

d) En función de todo lo anterior, valorar la integración de la prevención en el sistema general de gestión de la empresa, tanto en el conjunto de sus actividades como en todos los niveles jerárquicos de ésta, mediante la implantación y aplicación del Plan de prevención de riesgos laborales, y valorar la eficacia del sistema de prevención para prevenir, identificar, evaluar, corregir y controlar los riesgos laborales en todas las fases de actividad de la empresa.

A estos efectos se ponderará el grado de integración de la prevención en la dirección de la empresa, en los cambios de equipos, productos y organización de la empresa, en el mantenimiento de instalaciones o equipos y en la supervisión de actividades potencialmente peligrosas, entre otros aspectos.

3. La auditoría deberá ser realizada de acuerdo con las normas técnicas establecidas o que puedan establecerse y teniendo en cuenta la información recibida de los trabajadores. Cualquiera que sea el procedimiento utilizado, la metodología o procedimiento mínimo de referencia deberá incluir, al menos:

a) Un análisis de la documentación relativa al plan de prevención de riesgos

laborales, a la evaluación de riesgos, a la planificación de la actividad preventiva y cuanta otra información sobre la organización y actividades de la empresa sea necesaria para el ejercicio de la actividad auditora.

b) Un análisis de campo dirigido a verificar que la documentación referida en el párrafo anterior refleja con exactitud y precisión la realidad preventiva de la empresa. Dicho análisis, que podrá realizarse aplicando técnicas de muestreo cuando sea necesario, incluirá la visita a los puestos de trabajo.

c) Una evaluación de la adecuación del sistema de prevención de la empresa a la normativa de prevención de riesgos laborales.

d) Unas conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención de riesgos laborales de la empresa.

4. La primera auditoría del sistema de prevención de la empresa deberá llevarse a cabo dentro de los doce meses siguientes al momento en que se disponga de la planificación de la actividad preventiva.

La auditoría deberá ser repetida cada cuatro años, excepto cuando se realicen actividades incluidas en el anexo I de este Real Decreto, en que el plazo será de dos años. Estos plazos de revisión se ampliarán en dos años en los supuestos en que la modalidad de organización preventiva de la empresa haya sido acordada con la representación especializada de los trabajadores en la empresa. En todo caso, deberá repetirse cuando así lo requiera la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social y, en su caso, de los órganos técnicos en materia preventiva de las Comunidades Autónomas, a la vista de los datos de siniestralidad o de otras circunstancias que pongan de manifiesto la necesidad de revisar los resultados de la última auditoría.

5. De conformidad con lo previsto en el artículo 18.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, el empresario deberá consultar a los trabajadores y permitir su participación en la realización de la

auditoría según lo dispuesto en el capítulo V de la citada Ley.

En particular, el auditor deberá recabar información de los representantes de los trabajadores sobre los diferentes elementos que, según el apartado 3, constituyen el contenido de la auditoría.

#### ARTÍCULO 31. Informe de auditoría

Notas de vigencia

Modificado por [art. 1.11 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085](#)

1. Los resultados de la auditoría deberán quedar reflejados en un informe que la empresa auditada deberá mantener a disposición de la autoridad laboral competente y de los representantes de los trabajadores.
2. El informe de auditoría deberá reflejar los siguientes aspectos:
  - a) Identificación de la persona o entidad auditora y del equipo auditor.
  - b) Identificación de la empresa auditada.
  - c) Objeto y alcance de la auditoría.
  - d) Fecha de emisión del informe de auditoría.
  - e) Documentación que ha servido de base a la auditoría, incluida la información recibida de los representantes de los trabajadores, que se incorporará al informe.
  - f) Descripción sintetizada de la metodología empleada para realizar la auditoría y, en su caso, identificación de las normas técnicas utilizadas.
  - g) Descripción de los distintos elementos auditados y resultado de la auditoría en relación con cada uno de ellos.
  - h) Conclusiones sobre la eficacia del sistema de prevención y sobre el cumplimiento por el empresario de las obligaciones establecidas en la

normativa de prevención de riesgos laborales.

i) Firma del responsable de la persona o entidad auditora.

3. El contenido del informe de auditoría deberá reflejar fielmente la realidad verificada en la empresa, estando prohibida toda alteración o falseamiento del mismo.

4. La empresa adoptará las medidas necesarias para subsanar aquellas deficiencias que los resultados de la auditoría hayan puesto de manifiesto y que supongan incumplimientos de la normativa sobre prevención de riesgos laborales.

ARTÍCULO 31. Auditoría del sistema de prevención con actividades preventivas desarrolladas con recursos propios y ajenos

Notas de vigencia

Añadido por art. 1.12 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. La auditoría del sistema de prevención de las empresas que desarrollen las actividades preventivas con recursos propios y ajenos tendrá como objeto las actividades preventivas desarrolladas por el empresario con recursos propios y su integración en el sistema general de gestión de la empresa, teniendo en cuenta la incidencia en dicho sistema de su forma mixta de organización, así como el modo en que están coordinados los recursos propios y ajenos en el marco del plan de prevención de riesgos laborales.

2. El contenido, la metodología y el informe de la auditoría habrán de adaptarse al objeto que se establece en el apartado anterior.

## ARTÍCULO 32. Requisitos

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 1.13 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. La auditoría deberá ser realizada por personas físicas o jurídicas que posean, además, un conocimiento suficiente de las materias y aspectos técnicos objeto de la misma y cuenten con los medios adecuados para ello.

2. Las personas físicas o jurídicas que realicen la auditoría del sistema de prevención de una empresa no podrán mantener con la misma vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, distintas a las propias de su actuación como auditoras, que puedan afectar a su independencia o influir en el resultado de sus actividades.

Del mismo modo, tales personas no podrán realizar para la misma o distinta empresa actividades de coordinación de actividades preventivas, ni actividades en calidad de entidad especializada para actuar como servicio de prevención, ni mantener con estas últimas vinculaciones comerciales, financieras o de cualquier otro tipo, con excepción de las siguientes:

a) El concierto de la persona o entidad auditora con uno o más servicios de prevención ajenos para la realización de actividades preventivas en su propia empresa.

b) El contrato para realizar la auditoría del sistema de prevención de un empresario dedicado a la actividad de servicio de prevención ajeno.

3. Cuando la complejidad de las verificaciones a realizar lo haga necesario, las personas o entidades encargadas de llevar a cabo la auditoría podrán recurrir a otros profesionales que cuenten con los conocimientos, medios e instalaciones necesarios para la realización de aquéllas.



### ARTÍCULO 33. Autorización

Notas de vigencia

Modificado por art. 1.17 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827

1. Las personas o entidades especializadas que pretendan desarrollar la actividad de auditoría del sistema de prevención habrán de contar con la autorización de la autoridad laboral competente del lugar donde radiquen sus instalaciones principales, previa solicitud ante la misma, en la que se harán constar las previsiones señaladas en los párrafos a), c), d), e) y g) del artículo 23.

2. La autoridad laboral, previos los informes que estime oportunos, dictará resolución autorizando o denegando la solicitud formulada en el plazo de tres meses, contados desde la entrada de la solicitud en el Registro del órgano administrativo competente. Transcurrido dicho plazo sin que haya recaído resolución expresa, la solicitud podrá entenderse desestimada.

3. Será de aplicación a la autorización lo previsto para la acreditación en los artículos 24 y 25 así como lo dispuesto en el artículo 26 en relación con el mantenimiento de las condiciones de autorización y la extinción, en su caso, de las autorizaciones otorgadas.

### ARTÍCULO 33. Auditorías voluntarias

Notas de vigencia

Añadido por art. 1.14 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. Sin perjuicio del cumplimiento de lo dispuesto en este capítulo, las empresas podrán someter con carácter voluntario su sistema de prevención al control de una auditoría o evaluación externa para permitir la adopción de decisiones dirigidas a su perfeccionamiento y mejora.

2. Las auditorías voluntarias podrán realizarse en aquellos casos en que la

auditoría externa no sea legalmente exigible o, cuando siéndolo, se realicen con una mayor frecuencia o con un alcance más amplio a los establecidos en este capítulo.

3. Las auditorías voluntarias del sistema de prevención realizadas por las empresas que se ajusten a lo establecido en los artículos 30, apartados 2, 3 y 5, 31, 31 bis, 32 y 33 de este Real Decreto serán tenidas en cuenta en los programas a que se refiere el artículo 5.3 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales.

## CAPITULO VI. Funciones y niveles de cualificación

### ARTÍCULO 34. Clasificación de las funciones

A efectos de determinación de las capacidades y aptitudes necesarias para la evaluación de los riesgos y el desarrollo de la actividad preventiva, las funciones a realizar se clasifican en los siguientes grupos:

- a) Funciones de nivel básico.
- b) Funciones de nivel intermedio.
- c) Funciones de nivel superior, correspondientes a las especialidades y disciplinas preventivas de medicina del trabajo, seguridad en el trabajo, higiene industrial, y ergonomía y psicología aplicada.

Las funciones que se recogen en los artículos siguientes serán las que orienten los distintos proyectos y programas formativos desarrollados para cada nivel.

Estos proyectos y programas deberán ajustarse a los criterios generales y a los contenidos formativos mínimos que se establecen para cada nivel en los Anexos III a VI.

## ARTÍCULO 35. Funciones de nivel básico

Notas de vigencia

Ap. 1 a) modificado por art. 1.15 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. Integran el nivel básico de la actividad preventiva las funciones siguientes:

a) Promover los comportamientos seguros y la correcta utilización de los equipos de trabajo y protección, y fomentar el interés y cooperación de los trabajadores en una acción preventiva integrada.

b) Promover, en particular, las actuaciones preventivas básicas, tales como el orden, la limpieza, la señalización y el mantenimiento general, y efectuar su seguimiento y control.

c) Realizar evaluaciones elementales de riesgos y, en su caso, establecer medidas preventivas del mismo carácter compatibles con su grado de formación.

d) Colaborar en la evaluación y el control de los riesgos generales y específicos de la empresa, efectuando visitas al efecto, atención a quejas y sugerencias, registro de datos, y cuantas funciones análogas sean necesarias.

e) Actuar en caso de emergencia y primeros auxilios gestionando las primeras intervenciones al efecto.

f) Cooperar con los servicios de prevención, en su caso.

2. Para desempeñar las funciones referidas en el apartado anterior, será preciso:

a) Poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo IV y cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a 50 horas, en el caso de empresas que desarrollen alguna de las actividades

incluidas en el Anexo I, o de 30 horas en los demás casos, y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en los apartados 1 y 2, respectivamente, del Anexo IV citado, o

b) Poseer una formación profesional o académica que capacite para llevar a cabo responsabilidades profesionales equivalentes o similares a las que precisan las actividades señaladas en el apartado anterior, o

c) Acreditar una experiencia no inferior a dos años en una empresa, institución o Administración pública que lleve consigo el desempeño de niveles profesionales de responsabilidad equivalentes o similares a los que precisan las actividades señaladas en el apartado anterior.

En los supuestos contemplados en los párrafos b) y c), los niveles de cualificación preexistentes deberán ser mejorados progresivamente, en el caso de que las actividades preventivas a realizar lo hicieran necesario, mediante una acción formativa de nivel básico en el marco de la formación continua.

3. La formación mínima prevista en el párrafo a) del apartado anterior se acreditará mediante certificación de formación específica en materia de prevención de riesgos laborales, emitida por un servicio de prevención o por una entidad pública o privada con capacidad para desarrollar actividades formativas específicas en esta materia.

#### ARTÍCULO 36. Funciones de nivel intermedio

Notas de vigencia

Ap. 1 a) modificado por art. 1.16 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo.

1. Las funciones correspondientes al nivel intermedio son las siguientes:

a) Promover, con carácter general, la prevención en la empresa y su integración en la misma.

b) Realizar evaluaciones de riesgos, salvo las específicamente reservadas al

nivel superior.

c) Proponer medidas para el control y reducción de los riesgos o plantear la necesidad de recurrir al nivel superior, a la vista de los resultados de la evaluación.

d) Realizar actividades de información y formación básica de trabajadores.

e) Vigilar el cumplimiento del programa de control y reducción de riesgos y efectuar personalmente las actividades de control de las condiciones de trabajo que tenga asignadas.

f) Participar en la planificación de la actividad preventiva y dirigir las actuaciones a desarrollar en casos de emergencia y primeros auxilios.

g) Colaborar con los servicios de prevención, en su caso.

h) Cualquier otra función asignada como auxiliar, complementaria o de colaboración del nivel superior.

2. Para desempeñar las funciones referidas en el apartado anterior, será preciso poseer una formación mínima con el contenido especificado en el programa a que se refiere el Anexo V y cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a 300 horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado.

#### ARTÍCULO 37. Funciones de nivel superior

Notas de vigencia

Ap. 2 modificado por art. 1.18 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Las funciones correspondientes al nivel superior son las siguientes:

a) Las funciones señaladas en el apartado 1 del artículo anterior, con excepción de la indicada en el párrafo h).

b) La realización de aquellas evaluaciones de riesgos cuyo desarrollo exija:

1º El establecimiento de una estrategia de medición para asegurar que los resultados obtenidos caracterizan efectivamente la situación que se valora, o

2º Una interpretación o aplicación no mecánica de los criterios de evaluación.

c) La formación e información de carácter general, a todos los niveles, y en las materias propias de su área de especialización.

d) La planificación de la acción preventiva a desarrollar en las situaciones en las que el control o reducción de los riesgos supone la realización de actividades diferentes, que implican la intervención de distintos especialistas.

e) La vigilancia y control de la salud de los trabajadores en los términos señalados en el apartado 3 de este artículo.

2. Para desempeñar las funciones relacionadas en el apartado anterior será preciso contar con una titulación universitaria oficial y poseer una formación mínima acreditada por una universidad con el contenido especificado en el programa a que se refiere el anexo VI, cuyo desarrollo tendrá una duración no inferior a seiscientas horas y una distribución horaria adecuada a cada proyecto formativo, respetando la establecida en el anexo citado.

3. Las funciones de vigilancia y control de la salud de los trabajadores señaladas en el párrafo e) del apartado 1 serán desempeñadas por personal sanitario con competencia técnica, formación y capacidad acreditada con arreglo a la normativa vigente y a lo establecido en los párrafos siguientes:

a) Los servicios de prevención que desarrollen funciones de vigilancia y control de la salud de los trabajadores deberán contar con un médico especialista en Medicina del Trabajo o diplomado en Medicina de Empresa y un ATS/DUE de empresa, sin perjuicio de la participación de otros profesionales sanitarios con competencia técnica, formación y capacidad acreditada.

b) En materia de vigilancia de la salud, la actividad sanitaria deberá abarcar, en las condiciones fijadas por el artículo 22 de la Ley 31/1995 (RCL 1995, 3053), de Prevención de Riesgos Laborales:

1º Una evaluación de la salud de los trabajadores inicial después de la incorporación al trabajo o después de la asignación de tareas específicas con nuevos riesgos para la salud.

2º Una evaluación de la salud de los trabajadores que reanuden el trabajo tras una ausencia prolongada por motivos de salud, con la finalidad de descubrir sus eventuales orígenes profesionales y recomendar una acción apropiada para proteger a los trabajadores.

3º Una vigilancia de la salud a intervalos periódicos.

c) La vigilancia de la salud estará sometida a protocolos específicos u otros medios existentes con respecto a los factores de riesgo a los que esté expuesto el trabajador. El Ministerio de Sanidad y Consumo y las Comunidades Autónomas, oídas las sociedades científicas competentes, y de acuerdo con lo establecido en la Ley General de Sanidad en materia de participación de los agentes sociales, establecerán la periodicidad y contenidos específicos de cada caso.

Los exámenes de salud incluirán, en todo caso una historia clínico-laboral, en la que además de los datos de anamnesis, exploración clínica y control biológico y estudios complementarios en función de los riesgos inherentes al trabajo, se hará constar una descripción detallada del puesto de trabajo, el tiempo de permanencia en el mismo, los riesgos detectados en el análisis de las condiciones de trabajo, y las medidas de prevención adoptadas.

Deberá constar igualmente, en caso de disponerse de ello, una descripción de los anteriores puestos de trabajo, riesgos presentes en los mismos, y tiempo de permanencia para cada uno de ellos.

d) El personal sanitario del servicio de prevención deberá conocer las enfermedades que se produzcan entre los trabajadores y las ausencias del trabajo por motivos de salud, a los solos efectos de poder identificar cualquier relación entre la causa de enfermedad o de ausencia y los riesgos para la salud que puedan presentarse en los lugares de trabajo.

e) En los supuestos en que la naturaleza de los riesgos inherentes al trabajo haga necesario, el derecho de los trabajadores a la vigilancia periódica de su estado de salud deberá ser prolongado más allá de la finalización de la relación laboral a través del Sistema Nacional de Salud.

f) El personal sanitario del servicio deberá analizar los resultados de la vigilancia de la salud de los trabajadores y de la evaluación de los riesgos, con criterios epidemiológicos y colaborará con el resto de los componentes del servicio, a fin de investigar y analizar las posibles relaciones entre la exposición a los riesgos profesionales y los perjuicios para la salud y propondrá medidas encaminadas a mejorar las condiciones y medio ambiente de trabajo.

g) El personal sanitario del servicio de prevención estudiará y valorará, especialmente, los riesgos que puedan afectar a las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente, a los menores y a los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos, y propondrá las medidas preventivas adecuadas.

h) El personal sanitario del servicio de prevención que, en su caso, exista en el centro de trabajo deberá proporcionar los primeros auxilios y la atención de urgencia a los trabajadores víctimas de accidentes o alteraciones en el lugar de trabajo.

## CAPITULO VII. Colaboración de los servicios de prevención con el Sistema Nacional de Salud

### ARTÍCULO 38. Colaboración con el Sistema Nacional de Salud

1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 10 de la Ley 31/1995 (RCL



1995, 3053), de Prevención de Riesgos Laborales, y artículo 21 de la Ley 14/1986 (RCL 1986, 1316), General de Sanidad, el servicio de prevención colaborará con los servicios de atención primaria de salud y de asistencia sanitaria especializada para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades relacionadas con el trabajo, y con las Administraciones sanitarias competentes en la actividad de salud laboral que se planifique, siendo las unidades responsables de salud pública del Área de Salud, que define la Ley General de Sanidad, las competentes para la coordinación entre los servicios de prevención que actúen en ese Área y el sistema sanitario. Esta coordinación será desarrollada por las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus competencias.

2. El servicio de prevención colaborará en las campañas sanitarias y epidemiológicas organizadas por las Administraciones públicas competentes en materia sanitaria.

#### ARTÍCULO 39. Información sanitaria

1. El servicio de prevención colaborará con las autoridades sanitarias para proveer el Sistema de Información Sanitaria en Salud Laboral. El conjunto mínimo de datos de dicho sistema de información será establecido por el Ministerio de Sanidad y Consumo, previo acuerdo con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas, en el seno del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud. Las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán desarrollar el citado Sistema de Información Sanitaria.

2. El personal sanitario del servicio de prevención realiza la vigilancia epidemiológica, efectuando las acciones necesarias para el mantenimiento del Sistema de Información Sanitaria en Salud Laboral en su ámbito de actuación.

3. De efectuarse tratamiento automatizado de datos de salud o de otro tipo de datos personales, deberá hacerse conforme a la Ley Orgánica 5/1992, de 29

octubre (RCL 1992, 2347).

Disposición adicional primera. Carácter básico

Notas de vigencia

Ap. 2 a) modificada por art. 1.17 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. El presente Reglamento constituye legislación laboral, dictada al amparo del artículo 149.1.7ª de la Constitución (RCL 1978, 2836).

2. Respecto del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas, el presente Reglamento será de aplicación en los siguientes términos:

a) Los artículos que a continuación se relacionan constituyen normas básicas en el sentido previsto en el artículo 149.1.18ª de la Constitución: 1, excepto las referencias al capítulo V y al artículo 36, en cuanto al Comité de Seguridad y Salud, de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, y al capítulo III de este Real Decreto; 2; 3; 4, apartados 1, 2 y 3, excepto la referencia al capítulo VI; 5; 6; 7; 8; 9; 10; 12, apartados 1 y 2, excepto el párrafo a); 13, apartados 1, excepto la referencia al capítulo VI, y 2; 15, apartados 1, 2 y párrafo primero, 3 y 4; 16, apartado 2, excepto el segundo párrafo; 20, artículo 22 bis, disposición adicional décima, disposición adicional undécima, disposición adicional duodécima.

b) En el ámbito de las Comunidades Autónomas y las entidades locales, las funciones que el Reglamento atribuye a las autoridades laborales y a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social podrán ser atribuidas a órganos diferentes.

Disposición adicional segunda. Integración en los servicios de prevención

De conformidad con lo dispuesto en el párrafo d) de la disposición derogatoria única de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), el

personal perteneciente a los servicios médicos de empresa en la fecha de entrada en vigor de dicha Ley se integrará en los servicios de prevención de las correspondientes empresas, cuando éstos se constituyan, sin perjuicio de que continúen efectuando aquellas funciones que tuvieran atribuidas, distintas de las propias del servicio de prevención.

#### Disposición adicional tercera. Mantenimiento de la actividad preventiva

1. La aplicación del presente Real Decreto no afectará a la continuación de la actividad sanitaria que se ha venido desarrollando en las empresas al amparo de las normas reguladoras de los servicios médicos de empresa que se derogan y de sus disposiciones de aplicación y desarrollo, aunque dichas empresas no constituyan servicios de prevención.

2. Tampoco afectará la aplicación del presente Real Decreto al mantenimiento de la actividad preventiva desarrollada por los servicios de seguridad e higiene en el trabajo existentes en las empresas en la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), aun cuando no concurren las circunstancias previstas en el artículo 14 del mismo.

#### Disposición adicional cuarta. Aplicación a las Administraciones públicas

1. En el ámbito de las Administraciones públicas, la organización de los recursos necesarios para el desarrollo de las actividades preventivas y la definición de las funciones y niveles de cualificación del personal que las lleve a cabo se realizará en los términos que se regulen en la normativa específica que al efecto se dicte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, apartado 1, y en la disposición adicional tercera de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), y en la disposición adicional primera de este Reglamento, previa consulta con las organizaciones sindicales más representativas, en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación

de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

En defecto de la citada normativa específica, resultará de aplicación lo dispuesto en este Reglamento.

2. No serán de aplicación a las Administraciones públicas las obligaciones en materia de auditorías contenidas en el Capítulo V de este Reglamento.

La normativa específica prevista en el apartado anterior deberá establecer los adecuados instrumentos de control al efecto.

3. Las referencias a la negociación colectiva y a los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997) contenidas en el presente Reglamento se entenderán referidas, en el caso de las relaciones de carácter administrativo o estatutario del personal al servicio de las Administraciones públicas, a los acuerdos y pactos que se concluyan en los términos señalados en la Ley 7/1990, de 19 de julio (RCL 1990, 1505), sobre negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los empleados públicos.

Disposición adicional quinta. Convalidación de funciones y certificación de formación equivalente

Notas de vigencia

Modificada por art. 2 de Real Decreto núm. 780/1998, de 30 de abril. RCL\1998\1120.

1. Quienes en la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053) vinieran realizando las funciones señaladas en los artículos 36 y 37 de esta norma y no cuenten con la formación mínima prevista en dichos preceptos podrán continuar desempeñando tales funciones en la empresa o entidad en que la viniesen desarrollando, siempre que reúnan los requisitos siguientes:

a) Contar con una experiencia no inferior a tres años a partir de 1985, en la realización de las funciones señaladas en el artículo 36 de esta norma, en una

empresa, institución o en las Administraciones públicas. En el caso de las funciones contempladas en el artículo 37 la experiencia requerida será de un año cuando posean titulación universitaria o de cinco años en caso de carecer de ella.

b) Acreditar una formación específica en materia preventiva no inferior a cien horas, computándose tanto la formación recibida como la impartida, cursada en algún organismo público o privado de reconocido prestigio.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no será de aplicación al personal sanitario, que continuará rigiéndose por su normativa específica.

2. Durante el año 1998 los profesionales que, en aplicación del apartado anterior, vinieran desempeñando las funciones señaladas en los artículos 36 ó 37 de esta norma en la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053), podrán ser acreditados por la autoridad laboral competente del lugar donde resida el solicitante, expidiéndoles la correspondiente certificación de formación equivalente que les facultará para el desempeño de las funciones correspondientes a dicha formación, tras la oportuna verificación del cumplimiento de los requisitos que se establecen en el presente apartado.

Asimismo, durante el año 1998 podrán optar a esta acreditación aquellos profesionales que, en virtud de los conocimientos adquiridos y de su experiencia profesional anterior a la fecha de publicación de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, debidamente acreditados, cuenten con la cualificación necesaria para el desempeño de las funciones de nivel intermedio o de nivel superior en alguna de las especialidades de seguridad en el trabajo, higiene industrial y ergonomía y psicología aplicada.

En ambos casos, para poder optar a la acreditación que se solicita será necesario, como mínimo y sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 3, cumplir los siguientes requisitos:

a) Una experiencia no inferior a tres años a partir de 1985 en la realización de las funciones de nivel intermedio o del nivel superior descritas en los artículos 36 y 37, respectivamente, del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, para la acreditación del correspondiente nivel.

b) Acreditar una formación específica en materia preventiva no inferior a cien horas, computándose tanto la formación recibida como la impartida, cursada en algún organismo público o privada de reconocido prestigio; y

c) Contar con una titulación universitaria de primer o segundo ciclo para el caso de que se solicite la acreditación para el nivel superior.

3. Para expedir la certificación señalada en el apartado anterior, la autoridad laboral competente comprobará si se reúnen los requisitos exigidos para la acreditación que se solicita:

a) Por medio de la valoración de la documentación acreditativa de la titulación, que en su caso se posea, y de la correspondiente a los programas formativos de aquellos cursos recibidos que, dentro de los límites señalados en el apartado anterior, deberán incluir los contenidos sustanciales de los Anexos V o VI de este Real Decreto, según el caso. Esta documentación será presentada por el solicitante, haciendo constar que éste los ha superado con suficiencia en entidades formativas con una solvencia y prestigio reconocidos en su ámbito.

b) Mediante la valoración y verificación de la experiencia, que deberá ser acorde con las funciones propias de cada nivel y, además, con la especialidad a acreditar en el caso del nivel superior, con inclusión de los cursos impartidos en su caso, acreditada por entidades o empresas donde haya prestado sus servicios; y

c) A través de la verificación de que se poseen los conocimientos necesarios en los aspectos no suficientemente demostrados en aplicación de lo dispuesto en los párrafos a) y b) anteriores, que completan lo exigido en los Anexos V o

VI de este Real Decreto, mediante la superación de las pruebas teórico-prácticas necesarias para determinar las capacidades y aptitudes exigidas para el desarrollo de las funciones recogidas en los artículos 36 ó 37.

Disposición adicional sexta. Reconocimientos médicos previos al embarque de los trabajadores del mar

En el sector marítimo-pesquero seguirá en vigor lo establecido, en materia de formación, información, educación y práctica de los reconocimientos médicos previos al embarque, en el Real Decreto 1414/1981, de 3 julio (RCL 1981, 1660), por el que se reestructura el Instituto Social de la Marina.

Disposición adicional séptima. Negociación colectiva

En la negociación colectiva o mediante los acuerdos a que se refiere el artículo 83, apartado 3, del Estatuto de los Trabajadores (RCL 1995, 997), podrán establecerse criterios para la determinación de los medios personales y materiales de los servicios de prevención propios, del número de trabajadores designados, en su caso, por el empresario para llevar a cabo actividades de prevención y del tiempo y los medios de que dispongan para el desempeño de su actividad, en función del tamaño de la empresa, de los riesgos a que estén expuestos los trabajadores y de su distribución en la misma, así como en materia de planificación de la actividad preventiva y para la formación en materia preventiva de los trabajadores y de los delegados de prevención.

Disposición adicional octava. Criterios de acreditación y autorización

La Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo conocerá los criterios adoptados por las Administraciones laboral y sanitaria en relación con la acreditación de las entidades especializadas para poder actuar como servicios de prevención y con la autorización de las personas físicas o jurídicas que quieran desarrollar la actividad de auditoría, con el fin de poder informar y formular propuestas dirigidas a una adecuada coordinación entre las Administraciones.

Disposición adicional novena. Disposiciones supletorias en materia de procedimientos administrativos

En materia de procedimientos administrativos, en todo lo no previsto expresamente en la presente disposición, se estará a lo establecido en la Ley 30/1992, de 26 noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246), de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y en el Real Decreto 1778/1994, de 5 agosto (RCL 1994, 2446 y 2911), por el que se adecuan a dicha Ley las normas reguladoras de los procedimientos de otorgamiento, modificación y extinción de autorizaciones.

Disposición adicional décima. Presencia de recursos preventivos en las obras de construcción

Notas de vigencia

Añadida por art. 1.18 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

En el ámbito de aplicación del Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en las obras de construcción, la presencia en el centro de trabajo de los recursos preventivos de cada contratista prevista en la disposición adicional decimocuarta de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales se aplicará en los términos establecidos en la disposición adicional única del citado Real Decreto 1627/1997.

Disposición adicional undécima. Actividades peligrosas a efectos de coordinación de actividades empresariales

Notas de vigencia

Añadida por art. 1.19 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

A efectos de lo previsto en el artículo 13.1.a) del Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación



de actividades empresariales, se consideran actividades o procesos peligrosos o con riesgos especiales los incluidos en el Anexo I del presente Real Decreto.

Disposición adicional duodécima. Actividades peligrosas a efectos del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobada por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto

Notas de vigencia

Añadida por art. 1.20 de Real Decreto núm. 604/2006, de 19 de mayo. RCL\2006\1085.

1. A efectos de lo previsto en los apartados 7 y 8.a), del artículo 13 del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, se consideran actividades peligrosas o con riesgos especiales las incluidas en el Anexo I de este Real Decreto, siempre que su realización concorra con alguna de las siguientes situaciones:

a) Una especial dificultad para controlar las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas en el centro de trabajo que puedan generar riesgos calificados como graves o muy graves.

b) Una especial dificultad para evitar que se desarrollen en el centro de trabajo, sucesiva o simultáneamente, actividades incompatibles entre sí desde la perspectiva de la seguridad y la salud de los trabajadores.

c) Una especial complejidad para la coordinación de las actividades preventivas como consecuencia del número de empresas y trabajadores concurrentes, del tipo de actividades desarrolladas y de las características del centro de trabajo.

2. A efectos de lo previsto en el artículo 13.8.b) de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social, se consideran actividades peligrosas o con riesgos especiales las incluidas en el artículo 22 bis.1.b) de este Real Decreto.

#### Disposición transitoria primera. Constitución de servicio de prevención propio

Sin perjuicio del mantenimiento de aquellas actividades preventivas que se estuvieran realizando en la empresa en la fecha de entrada en vigor de esta disposición, los servicios de prevención propios que deban constituir las empresas de más de 250 trabajadores y hasta 1.000 trabajadores, de conformidad con lo dispuesto en los párrafos a) y b) del artículo 14, deberán estar en funcionamiento a más tardar el 1 de enero de 1999, con excepción de las empresas que realizan alguna de las actividades incluidas en el Anexo I que lo harán el 1 de enero de 1998.

Hasta la fecha señalada en el párrafo anterior, las actividades preventivas en las empresas citadas deberán ser concertadas con una entidad especializada ajena a la empresa, salvo aquellas que vayan siendo asumidas progresivamente por la empresa mediante la designación de trabajadores, hasta su plena integración en el servicio de prevención que se constituya.

#### Disposición transitoria segunda. Acreditación de Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social

A las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales que al amparo de la autorización contenida en la disposición transitoria segunda de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales (RCL 1995, 3053) desarrollen las funciones correspondientes a los servicios de prevención en relación con sus empresas asociadas, les será de aplicación lo establecido en los artículos 23 a 27 de esta Norma en materia de acreditación y requisitos.

#### Disposición transitoria tercera. Acreditación de la formación

Notas de vigencia

Derogada por disp. derog. única.1 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

En tanto no se determinen por las autoridades competentes en materia educativa las titulaciones académicas y profesionales correspondientes a la

formación mínima señalada en los artículos 36 y 37 de esta Norma, esta formación podrá ser acreditada sin efectos académicos a través de la correspondiente certificación expedida por una entidad pública o privada que tenga capacidad para desarrollar actividades formativas en esta materia y cuente con autorización de la autoridad laboral competente.

La certificación acreditativa de la formación se expedirá previa comprobación de que se ha cursado un programa con el contenido establecido en los Anexos V o VI de la presente disposición y se ha superado una prueba de evaluación sobre dicho programa, o de que se cuenta con una formación equivalente que haya sido legalmente exigida para el ejercicio de una actividad profesional.

Disposición transitoria cuarta. Aplicación transitoria de los criterios de gestión de la prevención de riesgos laborales en hospitales y centros sanitarios públicos

En tanto se desarrolla lo previsto en la disposición adicional cuarta «Aplicación a las Administraciones públicas», la prevención de riesgos laborales en los hospitales y centros sanitarios públicos seguirá gestionándose con arreglo a los criterios y procedimientos hasta ahora vigentes, de modo que queden garantizadas las funciones de vigilancia y control de la salud de los trabajadores y las demás actividades de prevención a que se refiere el presente Reglamento. A estos efectos, se coordinarán las actividades de medicina preventiva con las demás funciones relacionadas con la prevención en orden a conseguir una actuación integrada e interdisciplinaria.

Disposición derogatoria única. Alcance de la derogación normativa

Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el presente Real Decreto y específicamente el Decreto 1036/1959, de 10 de junio (RCL 1959, 880), sobre Servicios Médicos de Empresa, y la Orden de 21 de noviembre de 1959 (RCL 1959, 1638), por la que se aprueba el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa.

El presente Real Decreto no afecta a la vigencia de las disposiciones especiales sobre prevención de riesgos profesionales en las explotaciones mineras, contenidas en el Capítulo IV del Real Decreto 3255/1983, de 21 diciembre (RCL 1984, 23, 202 y 346), por el que se aprueba el Estatuto Minero, y en sus normas de desarrollo, así como las del Real Decreto 2857/1978, de 25 de agosto (RCL 1978, 2667), por el que se aprueba el Reglamento General para el Régimen de la Minería, y el Real Decreto 863/1985, de 2 de abril (RCL 1985, 1390 y 2979), por el que se aprueba el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, y sus disposiciones complementarias.

#### Disposición final primera. Habilitación reglamentaria

Notas de vigencia

Modificada por art. 1.19 de Real Decreto núm. 337/2010, de 19 de marzo. RCL\2010\827.

1. Se autoriza al Ministro de Trabajo e Inmigración, previo informe de la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para la aplicación de lo establecido en el presente Real Decreto.

2. El Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo elaborará y mantendrá actualizada una guía orientativa, de carácter no vinculante, para la elaboración de un documento único que contenga el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva, según lo dispuesto en el artículo 5.3 de este Real Decreto.

#### Disposición final segunda. Entrada en vigor

Notas de vigencia

Modificada por art. 1 de Real Decreto núm. 780/1998, de 30 de abril. RCL\1998\1120.

El presente Real Decreto entrará en vigor a los dos meses de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», a excepción del apartado 2 del artículo 35, que lo hará a los doce meses, y de los apartados 2 de los artículos 36 y 37, que lo

harán el 31 de diciembre de 1998.

## ANEXO I

a) Trabajos con exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas según Real Decreto 53/1992, de 24 de enero (RCL 1992, 336 y 906), sobre protección sanitaria contra radiaciones ionizantes.

b) Trabajos con exposición a agentes tóxicos y muy tóxicos, y en particular a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera y segunda categoría, según Real Decreto 363/1995, de 10 enero (RCL 1995, 2071), que aprueba el Reglamento sobre notificación de sustancias nuevas y clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, así como Real Decreto 1078/1993, de 2 de julio (RCL 1993, 2576 y 3114), sobre clasificación, envasado y etiquetado de preparados peligrosos, y las normas de desarrollo y adaptación al progreso de ambos.

c) Actividades en que intervienen productos químicos de alto riesgo y son objeto de la aplicación del Real Decreto 886/1988, de 15 de julio (RCL 1988, 1740 y RCL 1989, 192), y sus modificaciones, sobre prevención de accidentes mayores en determinadas actividades industriales.

d) Trabajos con exposición a agentes biológicos de los grupos 3 y 4, según la Directiva 90/679/CEE (RCL 1990, 1600) y sus modificaciones, sobre protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados a agentes biológicos durante el trabajo.

e) Actividades de fabricación, manipulación y utilización de explosivos, incluidos los artículos pirotécnicos y otros objetos o instrumentos que contengan explosivos.

f) Trabajos propios de minería a cielo abierto y de interior, y sondeos en superficie terrestre o en plataformas marinas.

- g) Actividades en inmersión bajo el agua.
- h) Actividades en obras de construcción, excavación, movimientos de tierras y túneles, con riesgo de caída de altura o sepultamiento.
- i) Actividades en la industria siderúrgica y en la construcción naval.
- j) Producción de gases comprimidos, licuados o disueltos o utilización significativa de los mismos.
- k) Trabajos que produzcan concentraciones elevadas de polvo silíceo.
- l) Trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión.

## ANEXO II

Notificación sobre concurrencia de condiciones que no hacen necesario recurrir a la auditoría del sistema de prevención de la empresa

Don: ....., en calidad de: ..... de la empresa: ....., declara que cumple las condiciones establecidas en el artículo 29 del Reglamento de Servicios de Prevención y en consecuencia aporta junto a la presente declaración los datos que se especifican a continuación, para su registro y consideración por la autoridad laboral competente.

Datos de la empresa:

De nueva creación <input type="checkbox"/> Ya existente <input type="checkbox"/>	NIF: CIF:
Nombre o razón social:	
Domicilio social:	Municipio:
Provincia: Código postal:	Teléfono:
Actividad económica:	Entidad gestora o colaboradora AT y EP:
Clase de centro de trabajo (taller, oficina, almacén):	Número de trabajadores:
Realizada la evaluación de riesgos con fecha:	Superficie construida (m <sup>2</sup> ):

Datos relativos a la prevención de riesgos:

Riesgos existentes	Actividad preventiva procedente

(Lugar, fecha, firma y sello de la empresa)

### ANEXO III

Criterios generales para el establecimiento de proyectos y programas formativos, para el desempeño de las funciones del nivel básico, medio y superior

Las disciplinas preventivas que servirán de soporte técnico serán al menos las relacionadas con la Medicina del Trabajo, la Seguridad en el Trabajo, la Higiene Industrial y la Ergonomía y Psicología aplicada.

El marco normativo en materia de prevención de riesgos laborales abarcará toda la legislación general, internacional, comunitaria y española, así como la normativa derivada específica para la aplicación de las técnicas preventivas y

su concreción y desarrollo en los convenios colectivos.

Los objetivos formativos consistirán en adquirir los conocimientos técnicos necesarios para el desarrollo de las funciones de cada nivel.

La formación ha de ser integradora de las distintas disciplinas preventivas que doten a los programas de las características multidisciplinar e interdisciplinar.

Los proyectos formativos se diseñarán con los criterios y la singularidad de cada promotor, y deberán establecer los objetivos generales y específicos, los contenidos, la articulación de las materias, la metodología concreta, las modalidades de evaluación, las recomendaciones temporales y los soportes y recursos técnicos.

Los programas formativos, a propuesta de cada promotor, y de acuerdo con los proyectos y diseño curriculares, establecerán una concreción temporalizada de objetivos y contenidos, su desarrollo metodológico, las actividades didácticas y los criterios y parámetros de evaluación de los objetivos formulados en cada programa.

#### ANEXO IV

##### A) Contenido mínimo del programa de formación para el desempeño de las funciones de nivel básico

- I. Conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo:
  - a) El trabajo y la salud: los riesgos profesionales. Factores de riesgo.
  - b) Daños derivados del trabajo. Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Otras patologías derivadas del trabajo.
  - c) Marco normativo básico en materia de prevención de riesgos laborales. Derechos y deberes básicos en esta materia.

Total horas: 10.



## II. Riesgos generales y su prevención.

- a) Riesgos ligados a las condiciones de seguridad.
- b) Riesgos ligados al medioambiente de trabajo.
- c) La carga de trabajo, la fatiga y la insatisfacción laboral.
- d) Sistemas elementales de control de riesgos. Protección colectiva e individual.
- e) Planes de emergencia y evacuación.
- f) El control de la salud de los trabajadores.

Total horas: 25.

## III. Riesgos específicos y su prevención en el sector correspondiente a la actividad de la empresa.

Total horas: 5.

## IV. Elementos básicos de gestión de la prevención de riesgos.

- a) Organismos públicos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.
- b) Organización del trabajo preventivo: «rutinas» básicas.
- c) Documentación: recogida, elaboración y archivo.

Total horas: 5.

## V. Primeros auxilios.

Total horas: 5.

B) Contenido mínimo del programa de formación, para el desempeño de las funciones de nivel básico

I. Conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo.

- a) El trabajo y la salud: los riesgos profesionales. Factores de riesgo.
- b) Daños derivados del trabajo. Los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales. Otras patologías derivadas del trabajo.
- c) Marco normativo básico en materia de prevención de riesgos laborales. Derechos y deberes básicos en esta materia.

Total horas: 7.

II. Riesgos generales y su prevención.

- a) Riesgos ligados a las condiciones de seguridad.
- b) Riesgos ligados al medioambiente de trabajo.
- c) La carga de trabajo, la fatiga y la insatisfacción laboral.
- d) Sistemas elementales de control de riesgos. Protección colectiva e individual.
- e) Planes de emergencia y evacuación.
- f) El control de la salud de los trabajadores.

Total horas: 12.

III. Riesgos específicos y su prevención en el sector correspondiente a la actividad de la empresa.

Total horas: 5.

IV. Elementos básicos de gestión de la prevención de riesgos.

- a) Organismos públicos relacionados con la seguridad y salud en el trabajo.
- b) Organización del trabajo preventivo: «rutinas» básicas.
- c) Documentación: recogida, elaboración y archivo.

Total horas: 4.

V. Primeros auxilios.

Total horas: 2.

## ANEXO V

Contenido mínimo del programa de formación, para el desempeño de las funciones de nivel intermedio

I. Conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo.

- a) El trabajo y la salud: los riesgos profesionales.
- b) Daños derivados del trabajo. Accidentes y enfermedades debidos al trabajo: conceptos, dimensión del problema. Otras patologías derivadas del trabajo.
- c) Condiciones de trabajo, factores de riesgo y técnicas preventivas.
- d) Marco normativo en materia de prevención de riesgos laborales. Derechos y deberes en esta materia.

Total horas: 20.

II. Metodología de la prevención I: Técnicas generales de análisis, evaluación y control de los riesgos.

1º Riesgos relacionados con las condiciones de seguridad:

Técnicas de identificación, análisis y evaluación de los riesgos ligados a:

- a) Máquinas.
- b) Equipos, instalaciones y herramientas.
- c) Lugares y espacios de trabajo.
- d) Manipulación, almacenamiento y transporte.
- e) Electricidad.
- f) Incendios.
- g) Productos químicos.
- h) Residuos tóxicos y peligrosos.
- i) Inspecciones de seguridad y la investigación de accidentes.
- j) Medidas preventivas de eliminación y reducción de riesgos.

2º Riesgos relacionados con el medioambiente de trabajo:

1º Agentes físicos.

- a) Ruido.
- b) Vibraciones.
- c) Ambiente térmico.
- d) Radiaciones ionizantes y no ionizantes.
- e) Otros agentes físicos.

2º Agentes químicos.

3º Agentes biológicos.

4º Identificación, análisis y evaluación general: metodología de actuación. La encuesta higiénica.

5º Medidas preventivas de eliminación y reducción de riesgos.

3º Otros riesgos:

a) Carga de trabajo y fatiga: ergonomía.

b) Factores psicosociales y organizativos: análisis y evaluación general.

c) Condiciones ambientales: iluminación. Calidad de aire interior.

d) Concepción y diseño de los puestos de trabajo.

Total horas: 170.

III. Metodología de la prevención II: Técnicas específicas de seguimiento y control de los riesgos.

a) Protección colectiva.

b) Señalización e información. Envasado y etiquetado de productos químicos.

c) Normas y procedimientos de trabajo. Mantenimiento preventivo.

d) Protección individual.

e) Evaluación y controles de salud de los trabajadores.

f) Nociones básicas de estadística: índices de siniestralidad.

Total horas: 40.

#### IV. Metodología de la prevención III: Promoción de la prevención.

- a) Formación: análisis de necesidades formativas. Técnicas de formación de adultos.
- b) Técnicas de comunicación, motivación y negociación. Campañas preventivas.

Total horas: 20.

#### V. Organización y gestión de la prevención.

1º Recursos externos en materia de prevención de riesgos laborales.

2º Organización de la prevención dentro de la empresa:

- a) Prevención integrada.
- b) Modelos organizativos.

3º Principios básicos de gestión de la prevención:

- a) Objetivos y prioridades.
- b) Asignación de responsabilidades.
- c) Plan de prevención.

4º Documentación.

5º Actuación en caso de emergencia:

- a) Planes de emergencia y evacuación.
- b) Primeros auxilios.

Total horas: 50.

## ANEXO VI

Contenido mínimo del programa de formación, para el desempeño de las funciones de nivel superior

El programa formativo de nivel superior constará de tres partes:

- I. Obligatoria y común, con un mínimo de 350 horas lectivas.
- II. Especialización optativa, a elegir entre las siguientes opciones:
  - a) Seguridad en el trabajo.
  - b) Higiene industrial.
  - c) Ergonomía y psicología aplicada.

Cada una de ellas tendrá una duración mínima de 100 horas.

III. Realización de un trabajo final o de actividades preventivas en un centro de trabajo acorde con la especialización por la que se haya optado, con una duración mínima equivalente a 150 horas.

- I. Parte común.
  1. Fundamentos de las técnicas de mejora de las condiciones de trabajo:
    - a) Condiciones de trabajo y salud.
    - b) Riesgos.
    - c) Daños derivados del trabajo.
    - d) Prevención y protección.
    - e) Bases estadísticas aplicadas a la prevención.

Total horas: 20.

## 2. Técnicas de prevención de riesgos laborales.

### 1º Seguridad en el trabajo:

- a) Concepto y definición de seguridad: técnicas de seguridad.
- b) Accidentes de trabajo.
- c) Investigación de accidentes como técnica preventiva.
- d) Análisis y evaluación general del riesgo de accidente.
- e) Norma y señalización en seguridad.
- f) Protección colectiva e individual.
- g) Análisis estadístico de accidentes.
- h) Planes de emergencia y autoprotección.
- i) Análisis, evaluación y control de riesgos específicos: máquinas; equipos, instalaciones y herramientas; lugares y espacios de trabajo; manipulación, almacenamiento y transporte; electricidad; incendios; productos químicos.
- j) Residuos tóxicos y peligrosos.
- k) Inspecciones de seguridad e investigación de accidentes.
- l) Medidas preventivas de eliminación y reducción de riesgos.

Total horas: 70.

### 2º Higiene industrial:

- a) Higiene industrial. Conceptos y objetivos.



- b) Agentes químicos. Toxicología laboral.
- c) Agentes químicos. Evaluación de la exposición.
- d) Agentes químicos. Control de la exposición: principios generales; acciones sobre el foco contaminante; acciones sobre el medio de propagación. Ventilación; acciones sobre el individuo: equipos de protección individual; clasificación.
- e) Normativa legal específica.
- f) Agentes físicos: características, efectos, evaluación y control: ruido, vibraciones, ambiente térmico, radiaciones no ionizantes, radiaciones ionizantes.
- g) Agentes biológicos. Efectos, evaluación y control.

Total horas: 70.

### 3º Medicina del trabajo:

- a) Conceptos básicos, objetivos y funciones.
- b) Patologías de origen laboral.
- c) Vigilancia de la salud.
- d) Promoción de la salud en la empresa.
- e) Epidemiología laboral e investigación epidemiológica.
- f) Planificación e información sanitaria.
- g) Socorrismo y primeros auxilios.

Total horas: 20.

#### 4º Ergonomía y psicología aplicada:

- a) Ergonomía: conceptos y objetivos.
- b) Condiciones ambientales en ergonomía.
- c) Concepción y diseño del puesto de trabajo.
- d) Carga física de trabajo.
- e) Carga mental de trabajo.
- f) Factores de naturaleza psicosocial.
- g) Estructura de la organización.
- h) Características de la empresa, del puesto e individuales.
- i) Estrés y otros problemas psicosociales.
- j) Consecuencias de los factores psicosociales nocivos y su evaluación.
- k) Intervención psicosocial.

Total horas: 40.

#### 3. Otras actuaciones en materia de prevención de riesgos laborales.

##### 1º Formación:

- a) Análisis de necesidades formativas.
- b) Planes y programas.
- c) Técnicas educativas.
- d) Seguimiento y evaluación.

2º Técnicas de comunicación, información y negociación:

- a) La comunicación en prevención, canales y tipos.
- b) Información. Condiciones de eficacia.
- c) Técnicas de negociación.

Total horas: 30.

4. Gestión de la prevención de riesgos laborales.

- a) Aspectos generales sobre administración y gestión empresarial.
- b) Planificación de la prevención.
- c) Organización de la prevención.
- d) Economía de la prevención.
- e) Aplicación a sectores especiales: construcción, industrias extractivas, transporte, pesca y agricultura.

Total horas: 40.

5. Técnicas afines.

- a) Seguridad del producto y sistemas de gestión de la calidad.
- b) Gestión medioambiental.
- c) Seguridad industrial y prevención de riesgos patrimoniales.
- d) Seguridad vial.

Total horas: 20.

6. Ámbito jurídico de la prevención.

- a) Nociones de derecho del trabajo.
- b) Sistema español de la Seguridad Social.
- c) Legislación básica de relaciones laborales.
- d) Normativa sobre prevención de riesgos laborales.
- e) Responsabilidades en materia preventiva.
- f) Organización de la prevención en España.

Total horas: 40.

## II. Especialización optativa.

- a) Área de Seguridad en el Trabajo: Deberá acreditarse una formación mínima de 100 horas prioritariamente como profundización en los temas contenidos en el apartado 2.1º de la parte común.
- b) Área de Higiene Industrial: Deberá acreditarse una formación mínima de 100 horas, prioritariamente como profundización en los temas contenidos en el apartado 2.2º de la parte común.
- c) Área de Ergonomía y Psicosociología aplicada: Deberá acreditarse una formación mínima de 100 horas, prioritariamente como profundización en los temas contenidos en el apartado 2.4º de la parte común.

## ANEXO VII

Lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia natural, del feto o del niño durante el período de lactancia natural

Notas de vigencia

Añadido por art. único.2 de Real Decreto núm. 298/2009, de 6 de marzo. RCL\2009\499.

A. Agentes.

1. Agentes físicos, cuando se considere que puedan implicar lesiones fetales o provocar un desprendimiento de la placenta, en particular:

a) Choques, vibraciones o movimientos.

b) Manipulación manual de cargas pesadas que supongan riesgos, en particular dorsolumbares.

c) Ruido.

d) Radiaciones no ionizantes.

e) Frío y calor extremos.

f) Movimientos y posturas, desplazamientos, tanto en el interior como en el exterior del centro de trabajo, fatiga mental y física y otras cargas físicas vinculadas a la actividad de la trabajadora embarazada, que haya dado a luz o en período de lactancia.

2. Agentes biológicos.-Agentes biológicos de los grupos de riesgo 2, 3 y 4, según la clasificación de los agentes biológicos establecida en el Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo (RCL 1997, 1273), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes

biológicos durante el trabajo, en la medida en que se sepa que dichos agentes o las medidas terapéuticas que necesariamente traen consigo ponen en peligro la salud de las trabajadoras embarazadas o del feto y siempre que no figuren en el anexo VIII.

3. Agentes químicos.-Los siguientes agentes químicos, en la medida en que se sepa que ponen en peligro la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, del feto o del niño durante el período de lactancia natural y siempre que no figuren en el anexo VIII:

a) Las sustancias etiquetadas R 40, R 45, R 46, R 49, R 68, R 62 y R63 por el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, aprobado por el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo (RCL 1995, 2071), o etiquetadas como H351, H350, H340, H350i, H341, H361f, H361d y H361fd por el Reglamento (CE) núm. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 (LCEur 2008, 2139), sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas, en la medida en que no figuren todavía en el anexo VIII.

b) Los agentes químicos que figuran en los anexos I y III del Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo (RCL 1997, 1274), sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.

c) Mercurio y derivados.

d) Medicamentos antimitóticos.

e) Monóxido de carbono.

f) Agentes químicos peligrosos de reconocida penetración cutánea.

B. Procedimientos.

Procedimientos industriales que figuran en el anexo I del Real Decreto

665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.

## ANEXO VIII

Lista no exhaustiva de agentes y condiciones de trabajo a los cuales no podrá haber riesgo de exposición por parte de trabajadoras embarazadas o en período de lactancia natural

Notas de vigencia

Añadido por [art. único.3 de Real Decreto núm. 298/2009, de 6 de marzo. RCL\2009\499.](#)

A. Trabajadoras embarazadas.

1. Agentes.

a) Agentes físicos:

Radiaciones ionizantes.

Trabajos en atmósferas de sobrepresión elevada, por ejemplo, en locales a presión, submarinismo.

b) Agentes biológicos:

Toxoplasma.

Virus de la rubeola.

Salvo si existen pruebas de que la trabajadora embarazada está suficientemente protegida contra estos agentes por su estado de inmunización.

c) Agentes químicos:

Las sustancias etiquetadas R60 y R61, por el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, aprobado por el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo (RCL 1995, 2071), o etiquetadas como H360F, H360D, H360FD, H360Fd y H360Df por el Reglamento (CE) núm. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008 (LCEur 2008, 2139), sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

Las sustancias cancerígenas y mutágenas incluidas en la tabla 2 relacionadas en el "Documento sobre límites de exposición profesional para agentes químicos en España" publicado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para las que no haya valor límite de exposición asignado, conforme a la tabla III del citado documento.

Plomo y derivados, en la medida en que estos agentes sean susceptibles de ser absorbidos por el organismo humano.

2. Condiciones de trabajo.-Trabajos de minería subterráneos.

B. Trabajadoras en período de lactancia.

1. Agentes químicos:

Las sustancias etiquetadas R 64, por el Reglamento sobre clasificación, envasado y etiquetado de sustancias peligrosas, aprobado por el Real Decreto 363/1995, de 10 de marzo, o H362 por el Reglamento (CE) núm. 1272/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre clasificación, etiquetado y envasado de sustancias y mezclas.

Las sustancias cancerígenas y mutágenas incluidas en la tabla 2 relacionadas en el "Documento sobre límites de exposición profesional para agentes químicos en España" publicado por el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para las que no haya valor límite de exposición asignado, conforme a la tabla III del citado documento.



Plomo y derivados, en la medida en que estos agentes sean susceptibles de ser absorbidos por el organismo humano.

2. Condiciones de trabajo.-Trabajos de minería subterráneos.