



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

Prevención de Riesgos Laborales: Marco Normativo. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales

Apellidos, nombre	Oliver Faubel, Inmaculada (inolfau@csa.upv.es) Monfort i Signes, Jaume (jaumemonfort@csa.upv.es) Fuentes Giner, Begoña (bfuentes@csa.upv.es)
Departamento	Construcciones Arquitectónicas
Centro	ETSIE. Universitat Politècnica de València



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

1 Introducción

El análisis previo de las normas resulta imprescindible antes de iniciar el desarrollo de los principios en los que se apoya todo el sistema preventivo laboral. Las normas pueden ser de orden internacional, en base a los correspondientes tratados y convenios, o de orden interno.

La modalidad normativa que la Unión Europea ha utilizado en materia de seguridad y salud laboral es la Directiva. Las directivas se configuran como disposiciones generales que vinculan a los Estados miembros respecto del resultado a alcanzar, si bien dejan libertad a estos respecto a la forma y medios para obtenerlos, de manera que (en principio) no serían directamente aplicables, precisando para ello de norma estatal de transposición.

A partir de la promulgación del Acta Única Europea se refuerza la preocupación de la UE en la protección de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante la adopción de Directivas en el marco de la política social.

Veremos en este artículo el origen de la normativa española en materia de prevención de riesgos laborales, su ámbito de aplicación y cómo se ha llevado a cabo su desarrollo reglamentario.

2 Objetivos

Una vez que el alumno lea con detenimiento este artículo, será capaz de:

- Conocer el espectro de normativa europea y estatal sobre prevención de riesgos laborales.
- Conocer los orígenes de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales.
- Dominar los principios fundamentales que se introducen con la ley.
- Comprender el cambio sustancial que supuso la Ley 31/95 en todo el ordenamiento jurídico español en cuanto a las garantías para la seguridad y salud de los trabajadores.

3 Origen de la normativa española de seguridad y salud laboral

LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

Una de las funciones básicas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) es la elaboración de convenios internacionales en materia laboral, entre los que destacan los relativos a la seguridad y salud en el trabajo.

Estos convenios adquieren su eficacia y aplicabilidad mediante la publicación en el Boletín Oficial del Estado del pertinente Instrumento de Ratificación, pasando a

formar parte del Ordenamiento Jurídico Interno y tiene rango inferior al constitucional y superior al legal, en tanto que solo pueden modificarse, derogarse o suspenderse en la forma prevista en los propios tratados o de acuerdo con las normas generales del Derecho Internacional (art. 96.1 de la Constitución Española de 1978)

La OIT ha adoptado normas o convenios de carácter general, como el 155 sobre seguridad y salud de los trabajadores (1981), y de carácter específico, como el 190 sobre la violencia y el acoso (2019).

LAS DIRECTIVAS DE LA UNIÓN EUROPEA

La modalidad normativa que la Unión Europea ha utilizado en materia de seguridad y salud laboral es la Directiva. Las directivas se configuran como disposiciones generales que vinculan a los Estados miembros respecto del resultado a alcanzar, si bien dejan libertad a estos respecto a la forma y medios para obtenerlos, de manera que (en principio) no serían directamente aplicables, precisando para ello de norma estatal de transposición.

Sin embargo, la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la UE ha admitido la aplicabilidad directa cuando se dan conjuntamente los dos siguientes supuestos:

- Que la Directiva contenga una regulación autosuficiente y susceptible de ser aplicada directamente por los tribunales y
- Que la Directiva haya fijado un plazo para adaptar el Derecho Nacional al Comunitario y el Estado miembro no lo haya hecho o lo haga contrariando a aquella.

A partir de la promulgación del Acta Única Europea se refuerza la preocupación de la UE en la protección de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales mediante la adopción de Directivas en el marco de la política social con base jurídica en el art. 118 A del Tratado y Directivas orientadas hacia la consecución del mercado interior con base jurídica en el 110 A, denominadas de nuevo enfoque.

La Directiva de referencia en prevención de riesgos laborales para toda la UE es la 89/91/CEE, que constituye el Marco Legal general conforme al que deben elaborarse las restantes directivas específicas y que ha sido objeto de transposición a la normativa española mediante la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales (en adelante, LPRL).

Los Estados miembros deben adaptar su legislación al contenido de las Directivas en el plazo previsto en las mismas.

LA NORMATIVA ESPAÑOLA

España, como miembro de la Unión Europea, está sujeta a la legislación europea y entre ella se encuentra la Política en materia de seguridad y salud en el trabajo. Por otra parte, la Constitución Española de 1978 es la norma fundamental del

ordenamiento jurídico español y entre los derechos que la Constitución recoge expresamente, se encuentran los que se refieren al propio derecho de todos a la vida, así como a la integridad física y moral (artículo 15) y al de la protección de la salud (artículo 43), encargando a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de las medidas preventivas y de las prestaciones necesarias. Como estos derechos corresponden a todos los ciudadanos, les asistirán también en tanto que sean trabajadores.

Con la entrada en vigor a partir del 11 de febrero de 1996 de la LPRL ha quedado configurado el actual marco jurídico e institucional de la seguridad y salud en el trabajo, acorde con la Constitución y con los compromisos asumidos por España como Estado miembro de la Unión Europea. Pero, la LPRL no constituye la única normativa de prevención, que está constituida por:

- La Ley de Prevención de Riesgos Laborales
- Sus disposiciones de desarrollo complementarias
- Otras normas legales que contengan prescripciones relativas a la adopción de medidas preventivas en el ámbito laboral o susceptibles de producirlas en dicho ámbito, aunque no sean normativas laborales
- Convenios colectivos con cláusulas en materia de prevención de riesgos laborales

4 La Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales

La ley transpone directamente diversas Directivas comunitarias, en particular la Directiva Marco 89/91/CEE y las Directivas de los años 1991, 1992 y 1994, relativas a la protección de la maternidad, a la protección de los jóvenes y al tratamiento de las relaciones laborales temporales en empresas de trabajo temporal.

La exposición de motivos, y en particular su apartado 5, dice cuál es el objetivo fundamental que persigue la LPRL: la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores. Para ello, la ley conforma un nuevo enfoque en el establecimiento de las condiciones de trabajo: **la prevención**, que va a constituir, como el título de la Ley indica, el principio fundamental: **actuar antes de que se produzcan los daños sobre la salud es igual a evitar los riesgos**.

Esta ley no sólo contiene una serie de preceptos de carácter muy general, sino la obligatoriedad para los gobernantes de desarrollarla a través de reglamentos específicos, entre ellos, el Reglamento de los Servicios de Prevención.

Capítulo I	Objeto, Ámbito de aplicación y Definiciones	Artículos 1 al 4
Capítulo II	Política en Materia de Prevención de Riesgos Laborales	Artículos 5 al 13
Capítulo III	Derechos y Obligaciones	Artículos 14 al 29
Capítulo IV	Servicios de Prevención	Artículos 30 al 32
Capítulo V	Consulta y Participación de los Trabajadores	Artículos 33 al 40
Capítulo VI	Obligaciones de los Fabricantes, Importadores y Suministradores	Artículo 41
Capítulo VII	Responsabilidades y Sanciones	Artículos 42 al 54

4.1 Objeto y carácter de la norma

La ley proclama en su artículo 2 que tiene por objeto la promoción de la seguridad y salud de los trabajadores mediante el desarrollo de las actividades necesarias para la prevención de los riesgos derivados del trabajo.

A tal fin se establecen los principios generales que informan del desarrollo de cualquier acción preventiva y que afloran durante la exposición del articulado de la Ley, de manera que esta supone una superación integradora del conjunto de normas dispersas que existían hasta la fecha, configurando a su vez un auténtico sistema de prevención bajo una visión unitaria. La eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo, la información, la consulta, la participación equilibrada y la formación de los trabajadores son piezas básicas de tal sistema.

La aprobación de la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales supone una auténtica revolución en el Estado Español en cuanto a la forma de afrontar la seguridad y salud de los trabajadores. Hasta ese momento existían un conjunto de normas dispersas, algunas vigentes desde el final de la Guerra Civil, que se preocupaban más de penalizar las faltas de seguridad en los lugares de trabajo y que apenas hacían énfasis en las posibilidades de prevenir los accidentes o enfermedades laborales.

Además, el cambio del concepto anteriormente vigente de "seguridad e higiene" por el de "seguridad y salud" conlleva toda una declaración de intenciones que recoge los criterios internacionales de trabajo digno y bienestar social, ya que se sustituye la necesaria garantía de la higiene en el puesto de trabajo y del trabajador por la atención a su salud como concepto global: salud física (no solo su higiene), salud mental y salud emocional. De esta manera, la información, la formación para el desempeño de un puesto de trabajo, la vigilancia de la salud del trabajador o conceptos como el acoso laboral o la adaptación del trabajo al trabajador (introduciendo la accesibilidad al trabajo para personas con diversidad funcional) entran a formar parte el alcance y objetivos de la ley, y por tanto de aquellos profesionales que deban asumir las funciones preventivas que son responsabilidad del empresario, debiendo contemplar todos estos aspectos en su lucha por garantizar la seguridad y la salud de los trabajadores de una empresa.

Otra de las grandes novedades de esta Ley es la de señalar de forma inequívoca al empresario como el responsable de velar y garantizar la seguridad y salud de los trabajadores que trabajen a su cargo. La ley es muy clara en este sentido: aquel que obtiene el beneficio económico de la fuerza de trabajo tiene la responsabilidad de garantizar la seguridad y salud de todos sus trabajadores. Es una condición inherente a la función de empresario.

La determinación del carácter de las disposiciones laborales contenidas en la ley y de sus normas reglamentarias, se efectúa en el apartado 2 del citado art. 2º, al afirmar que son de derecho necesario mínimo indisponible, lo que quiere decir:

- Que su observancia es de todo punto obligatoria, irrenunciable y no sujeta a interpretación o disponibilidad, y
- Que constituyen el suelo mínimo por cuanto las condiciones de seguridad y salud laboral pueden ser mejoradas y desarrolladas por los convenios colectivos.

4.2 Ámbito de aplicación

Una de las principales novedades que incluyó la ley hace referencia al campo de su aplicación, que desborda netamente los ámbitos estrictamente laborales; su vocación es omnicomprensiva, a pesar de que existan actividades profesionales a quienes no afecta en su integridad, lo que nos permite hacer un cuadro de inclusiones y exclusiones:

Inclusiones

- Al ámbito de las relaciones laborales reguladas por el Estatuto de los Trabajadores.
- Al ámbito de las Administraciones Públicas, constituyendo en sus aspectos fundamentales norma básica del régimen administrativo o estatutario de los funcionarios públicos.
- Igualmente es aplicable a las sociedades cooperativas en las que existan socios cuya actividad consista en la prestación de servicios.
- Fabricantes, importadores y suministradores en cuanto se les impone el cumplimiento de ciertas obligaciones.
- Trabajadores autónomos en cuanto de la Ley y su desarrollo legislativo puedan derivarse derechos y obligaciones.

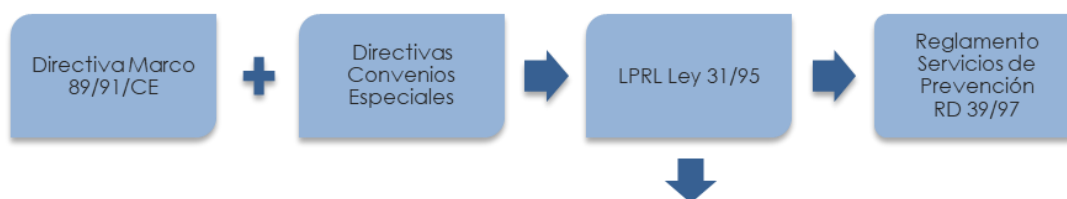
Exclusiones

La ley no es de aplicación a:

- Las actividades de policía, seguridad y resguardo aduanero, los servicios operativos de protección civil, el peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública; sin embargo, a pesar de esta exclusión, la normativa específica sobre protección y salud se inspirará en esta Ley.
- Los centros y establecimientos militares, cuyas particularidades son desarrolladas en normativa específica.
- Los establecimientos penitenciarios cuyas actividades y sus características justifiquen una regulación especial que debe adaptarse al contenido de la Ley y que se realizará a través de negociación colectiva y participación de los empleados públicos.

- Al ámbito de la relación laboral de carácter especial del servicio del hogar familiar, sin perjuicio de la obligación del titular o cabeza de familia de proporcionar trabajo seguro y en las debidas condiciones para la salud.

4.3 Desarrollo reglamentario de la ley



DIRECTIVAS SOBRE LUGARES	DIRECTIVAS SOBRE EQUIPOS	DIRECTIVAS SOBRE RIESGOS AMBIENTALES	DIRECTIVAS SOBRE SECTORES DE ACTIVIDAD	DIRECTIVAS SOBRE OPERACIONES
<ul style="list-style-type: none"> -lugares de trabajo (RD 486/1997) -señalización de seguridad en lugares de trabajo (RD 485/1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - utilización de equipos de protección individual (RD 773/1997) - utilización de equipos de trabajo (RD 1215/1997) 	<p>Biológicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - exposición a agentes biológicos (RD 664/1997) <p>Químicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - exposición a agentes cancerígenos (RD 665/1997) <p>Físicos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - exposición a radiaciones ionizante (RD 413/1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - pesca (RD 1216/1997) - obras de construcción (RD 1627/1997) 	<ul style="list-style-type: none"> - manipulación manual de cargas (RD 487/1997) - uso de pantallas de visualización de datos (RD 488/1997)

5 Otras normativas de prevención

A partir de la aprobación de la LPRL, se han transpuesto otras Directivas relativas a diferentes materias. En España han dado lugar a normativas de distinto rango, bien en formato de real decreto, reglamento, instrucción técnica complementaria, código, etc. En el listado que se presenta a continuación solo se pretende dar un ejemplo de ello. Es por eso por lo que se advierte que no se trata de un listado exhaustivo, y que no se especifican las numeraciones oficiales ni las fechas de aprobación para hacerlo más duradero en el tiempo:

- Sobre protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de su exposición al ruido durante el trabajo.
- Sobre exposición al plomo y sus compuestos.
- Sobre exposición al amianto.
- Sobre exposición al cloruro de vinilo monómero.
- Etc.

Además de la reglamentación propiamente laboral, el empresario en sus obligaciones en este ámbito deberá tener en cuenta cualquier otra

reglamentación, como la de seguridad industrial, medio ambiente o sanitaria, cuya aplicación influya sobre la seguridad y salud de sus trabajadores. Por ejemplo, al cumplir la normativa de seguridad de las instalaciones y equipos se está asegurando también la seguridad de los trabajadores que se encuentran en dichas instalaciones o utilizan dichos equipos:

- Aparatos elevadores.
- Instalaciones electrotécnicas de baja tensión.
- Líneas eléctricas de alta tensión.
- Centrales subestaciones y centros de transformación.
- Aparatos a presión.
- Climatización, calefacción y agua caliente sanitaria.
- Código Técnico de la Edificación y sus Documentos Básicos.
- Instalaciones de protección contra incendios.
- Almacenamiento de productos químicos.
- Etc.

Por otro lado, las reglamentaciones de seguridad de los productos que se comercializan en el mercado único y las que se refieren a la seguridad y a la salud en el trabajo, se complementan mutuamente desde la perspectiva de las obligaciones del empresario para prevenir los riesgos laborales.

6 Cierre

A lo largo de este objeto de aprendizaje hemos situado la Ley de Prevención de Riesgos Laborales desde su origen en la filosofía de la OIT hasta el ordenamiento jurídico nacional, pasando por la regulación europea a través de sus directivas.

A continuación, se ha revisado de forma esquemática su ámbito de aplicación hecho hincapié en aquellas actividades explícitamente incluidas y excluidas.

Para finalizar se ha explicado gráficamente cómo se lleva a cabo en nuestro país del desarrollo reglamentario de la ley, y cómo la transposición de otras directivas europeas complementarias ha derivado en otras normativas nacionales en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.

7 Bibliografía

[1] Constitución Española, 29/12/1978, Cortes generales (España)

[2] Acta Única Europea. DO L 169 de 29.6.1987, p. 1/28 (ES, DA, DE, EL, EN, FR, IT, NL, PT) <http://data.europa.eu/eli/treaty/sea/sign>. Último acceso: 29/05/2023

[3] Directiva del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los



UNIVERSITAT
POLITÈCNICA
DE VALÈNCIA

trabajadores en el trabajo. DOCE núm. 183, de 29 de junio de 1989, páginas 1 a 8. Comunidades Europeas. Referencia: DOUE-L-1989-80648

[4] Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales. 8 de noviembre de 1995. BOE núm. 296 de 1995.

[5] C155 - Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155). Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C155) Último acceso: 29/05/2023

[6] C190 - Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo. (https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C190) Último acceso: 29/05/2023

[7] Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. BOE núm. 27, de 31/01/1997. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. BOE-A-1997-1853. (<https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/01/17/39/con>) Último acceso: 29/05/2023

[8] DEYA SERRA, P.: Prevención de Riesgos Laborales. Apuntes del Máster Universitario en Salud Laboral (Prevención de Riesgos Laborales). Universitat de les Illes Balears, 2003. 2ª revisión.

[9] PERSUM: Qué es la Prevención de Riesgos Laborales. Recurso electrónico (<http://psicologosoviedo.com/problemas-que-tratamos/laboral/prevencion>) Último acceso: 29/05/2023

[10] VV.AA.: Manual para la Prevención de Riesgos Laborales. Apuntes del Curso de Técnico Superior en Prevención de Riesgos Laborales. Fundación Ramón Llull y Universitat Politècnica de València, Editorial CISS, 1999. València.