

En torno a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales

ANTONIO BAYLOS GRAU *

1. La promulgación de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL), venía a colmar un importante vacío normativo en materia de protección del derecho a la salud y a la vida en los lugares de trabajo. Como les sucede a ciertos acontecimientos importantes, era una ley esperada durante mucho tiempo, aunque bajo un nombre diferente al que los legisladores le han querido al final poner, puesto que en el comienzo era conocida como Ley de Salud Laboral. Y fue, en su origen, un texto negociado entre el poder público y el sindicalismo más representativo, que, sin embargo, no culminó felizmente. En efecto, en un primer embate, se produjo la negociación del entonces llamado Proyecto de Salud Laboral en el marco de los grandes procesos de neo-concertación social de tipo bilateral que se entablaron entre el movimiento sindical y los poderes públicos después de la huelga general de 14 de diciembre de 1988, llegándose incluso a un acuerdo entre los sindicatos y el Ministerio de Trabajo en 1991 que aquellos valoraron muy positivamente, pero que fue detenido ante las críticas y las alarmas que efectuaron los Ministerios de Economía y de Administraciones Públicas, en perfecta sintonía con el hostil rechazo de tal proyecto por parte de la CEOE. En noviembre de 1992, el nuevo ministro de Trabajo, señor Griñán, relanzó de nuevo el tema en la negociación gobierno/sindicatos, sobre un proyecto que a juicio de los sindicatos retrocedía en materias importantes so-

* Profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad de Castilla-La Mancha.

bre lo acordado un año antes. En este caso, sin embargo, la negociación resultó menos intensa, aunque contaba siempre con la enemiga de la CEOE, y a la postre resultó paralizada por la convocatoria de elecciones generales en 1993.

El texto actual de la LPRL es el tercero de la serie, siempre más restrictivo en el ámbito de la participación y derechos de los trabajadores en la materia de salud laboral, que obtuvo vía libre después de que el poder público realizara lo que en los nuevos tiempos políticos fue fijado como prioridad absoluta, la reforma del mercado de trabajo de 1993-1994, y asegurándose al menos la neutralidad de la patronal española, más tranquilizada después de la reforma legislativa de la legislación laboral, y del drástico recorte de los derechos de consulta y de participación de los representantes de los trabajadores. Con todo, la valoración de los protagonistas sociales ha sido globalmente positiva, lo que si en todo proyecto legislativo sobre las relaciones laborales resulta importante, lo es mucho más en este caso respecto de los sindicatos, dado el proceso de creación de la norma y su continuo erosionar los aspectos de la misma que robustecían los poderes colectivos en esta materia. En favor de la LPRL ha jugado su carácter novedoso, la unificación de disposiciones pre-constitucionales en un texto legal guiado por los principios constitucionales de respeto a la salud y a la integridad de la persona, la vocación unitaria y no dispersa de las reglas de tutela y la atención especial de los colectivos más débiles a efectos de establecer una atención especial cara a los riesgos profesionales.

2. De forma muy oportuna, prácticamente coincidiendo con la entrada en vigor de la LPRL, cuya Disposición Final 2.^a la fijaba para tres meses después de su publicación, esto es, para el 11 de febrero de 1996, los profesores González Ortega —catedrático en la Universidad Carlos III de Madrid— y Aparicio Tovar —titular en comisión de servicios en la Universidad de Castilla-La Mancha (sede de Albacete)—, han publicado un exhaustivo comentario al texto de la Ley ¹.

Los autores, reputados expertos en el tema de seguridad y salud laboral, han optado por un producto en apariencia sencillo, como es el comentario de un texto normativo, en la línea de aquellos otros trabajos que se prodigaron en el iuslaboralismo español fundamentalmente con respecto al Estatuto de los Trabajadores en su primera versión (Ley 8/1980, de 10 de marzo), y de los que alguno ha pervivido como «clásico» de la asignatura (el comentario de Alonso Olea/Barreiro que ha conocido cuatro ediciones en *Civitas*). De esta forma, se transcriben los preceptos de la Ley a los que sigue un denso comentario a los mismos, que se remite e integra, naturalmente a y en los diversos apartados de la obra.

A esta estructura convencional de cualquier *Comentario*, los autores añaden una precisa tabla de concordancias «internas» —es decir, relativas a los preceptos de la propia ley a los que reenvía el precepto comentado de manera explícita o implícita— y «externas» —correspondientes a las diversas normas, comunitarias y nacionales, con las que existe una relación directa con el

¹ González Ortega, Santiago y Aparicio Tovar, Joaquín: *Comentarios a la ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales*, Ed. Trotta, Madrid, 1996.

artículo objeto de glosa. Además, una selección bibliográfica mínima de aportaciones doctrinales a cada uno de los temas tratados, acompaña cada artículo. La responsabilidad de estos elementos de gran interés, es de la profesora ayudante de la Universidad Carlos III, Carmen Carrero Domínguez, a la que también se deben los cuidados índices de disposiciones citadas y de materias que cierran la obra.

El *Comentario* se abre, además, no sólo por el prólogo en el que se exponen las intenciones perseguidas con la publicación del libro, sino con una interesante «Introducción» que pretende ofrecer una visión de conjunto del significado y relevancia de la LPRL, y cuya lectura resulta por sí sola indicativa del análisis profundo y la valoración compleja de tal norma llevada a cabo por González Ortega y Aparicio Tovar.

3. El surgimiento de la LPRL obedece, como se ha indicado al comienzo, a varias razones. En primer lugar, y de manera fundamental, a la necesidad de poner en práctica la declaración constitucional del artículo 40.2 que obliga a los poderes públicos a «velar por la seguridad e higiene en el trabajo», mandato en directa conexión con el respeto a la vida y a la integridad física del trabajador reconocido en el artículo 15 CE. Pero, en segundo término, la LPRL responde a la obligación del Estado español de trasponer a su ordenamiento interno las Directivas de la CEE, y, especialmente, la conocida Directiva 89/391 CEE, de 12 de junio, relativa a la aplicación de las medidas para promover la mejora de la seguridad y la salud de los trabajadores en el trabajo, que se conoce con el nombre de *Directiva Marco*).

Los autores anotan la «parálisis total» de las tareas de trasposición del ordenamiento comunitario en materia de salud laboral, sobre la base del planteamiento «en esencia correcto» de utilizar la Ley como instrumento propicio para la incorporación al ordenamiento español de los mandatos, «más bien de carácter general y de principio» de la Directiva Marco, para, a partir de la misma, trasponer sistemáticamente las numerosas Directivas específicas en esta materia, tanto las ya emanadas como las que previsiblemente habrán de surgir en desarrollo del artículo 118 A del TUE (pp. 16-17): «... la aprobación de la Ley se ha convertido en el factor imprescindible, e incluso urgente, de cumplimiento por parte del Estado español de sus obligaciones comunitarias y, a la vez, de impulso de la actividad de trasposición de las Directivas cuyo plazo, para la mayoría de ellas, se ha agotado ya». Además, y como subrayan González Ortega y Aparicio Tovar, la LPRL procede a una incorporación adicional de Directivas como las 91/383 CEE, la 92/85 CEE y la 94/33 CEE, relativas a las condiciones de salud laboral de los trabajadores temporales, contratados por duración determinada y de empresas de trabajo temporal; a la protección de las mujeres embarazadas, que hayan dado a luz o en período de lactancia; y a la protección de los trabajadores jóvenes (p. 17), si bien, como se hace notar en el comentario pormenorizado de los artículos dedicados a ello, esta tarea se ha realizado de manera confusa e inco-

rrecta técnicamente (p. 169), o en ocasiones, como en lo relativo a la protección de la maternidad, la trasposición es inadecuada e insuficiente (p. 175).

Pero la LPRL tiene otra importante función en su nacimiento, esta vez referida a la peculiar configuración que en nuestro sistema jurídico-laboral revestían las disposiciones sobre salud laboral. Estas se encontraban dispersas en normas de rango legal (ET, LGSS, LISOS), ofreciendo en sí mismas una visión necesariamente fragmentaria y deficitaria de la materia. La norma básica del sistema era, por contra, la llamada Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo (OGSHT), que databa de 1971, y que en consecuencia requería una adaptación temporal y técnica a las necesidades actuales; esta necesidad era aún más acuciante respecto de la norma reglamentaria que en sustancia continuaba regulando los órganos específicos de los trabajadores que participaban en materia de seguridad laboral, el RD 432/1971, de 11 de marzo, sobre los Comités de Seguridad e Higiene en el trabajo (p. 18). En buena medida, sin embargo, este propósito ha de esperar al corposo desarrollo reglamentario prometido en la LPRL. De hecho la Disposición Derogatoria de la misma mantiene en vigor el importante título II de la OGSHT, y las disposiciones relativas a los Servicios Médicos de Empresa hasta que no se dicte la normativa reglamentaria prometida en el artículo 6 LPRL.

Se pretendía, en palabras de los autores, «reunir en un mismo y único texto legal, dotado de coherencia, sistematicidad interna y rango normativo idóneo, los principios, las reglas básicas, el cuadro de derechos y obligaciones, de tareas y responsabilidades de todos los sujetos implicados en el tema de la seguridad laboral, empezando por el empresario y acabando en las administraciones públicas afectadas», y, de esta forma, «establecer un marco adecuado para una futura aplicación, reglamentaria y convencional, de ejecución, desarrollo y adaptación de los mandatos contenidos en la Ley a las cambiantes exigencias de la seguridad y la salud en el trabajo» (p. 19).

De estas tres características, la LPRL parece ser arrastrada ante todo por el modelo en el que se inspira, la Directiva Marco, de forma que ella misma deviene una «Ley Marco», es decir ante todo una ley de principios en la que se contemplan de forma muy general, todos los aspectos de la seguridad y salud laborales (p. 22). Como señalan los autores, ello se traduce ante todo en la configuración de la Ley como «punto de referencia de la imprescindible elaboración normativa posterior», lo que se predica ante todo de las normas reglamentarias que tienen una importancia decisiva en el desarrollo de los contenidos de la Ley. Estos contenidos son sistematizados por González Ortega y Aparicio Tovar en cinco grupos temáticos, que trascienden la división en capítulos de la LPRL. Analicémoslos por separado.

4. El primero, de carácter general, es el referido a los *ámbitos subjetivo y material de la norma*, en donde se destaca la tendencia a la ampliación de los sujetos protegidos, tanto en lo que respecta a la prestación de servicios en el empleo público, como, muy especialmente, a figuras en las que la nota de

la laboralidad no existe o está muy difuminada, como el caso de los socios trabajadores en las cooperativas de producción y los trabajadores autónomos (pp. 36-37), o incluso respecto de actividades marginales a la relación de trabajo, como la regulación de las obligaciones de fabricantes, suministradores e importadores (pp. 262-264). Es cierto que en ocasiones esta amplitud del ámbito subjetivo genera problemas y se plantea de forma deficiente, como en el caso de los trabajadores autónomos, en especial respecto del autoaseguramiento de estos respecto de los riesgos profesionales (art. 15 LPRL), puestos de manifiesto por los autores (cfr. pp. 61-62 y 117-118), y que se realiza de forma abierta, mediante remisión a futuras regulaciones, pero de cualquier manera es cierto que ésta es un elemento original de la LPRL.

5. Un segundo grupo temático haría referencia a la *intervención pública en el terreno de la salud laboral*, y la necesaria coordinación de éstos. En este terreno, sin embargo, hay que destacar el mandato al Gobierno contenido en el artículo 6 LPRL de desarrollo reglamentario, a lo que se une el de evaluar su aplicación y revisar la propia norma reglamentaria. Se trata de uno de los «problemas más serios» (p. 75) contenidos en la Ley, que hay que confrontar con la previsión constitucional de reserva de ley, para evitar que se pueda concluir que la LPRL ha efectuado «una especie de deslegalización» vedada por el ordenamiento, ofreciendo determinadas soluciones interpretativas al respecto (pp. 78-81).

6. El tercer bloque de cuestiones queda integrado por la enunciación de *los derechos y obligaciones de empresarios y trabajadores en el terreno de la salud laboral*, en los que prima más bien una perspectiva individual de los mismos, confinada su versión colectiva en la descripción de los derechos de información de los representantes de los trabajadores. Es patente la extensión e importancia de este grupo temático, en donde, junto a la enunciación de los derechos y obligaciones en general derivados de la naturaleza contractual de la obligación de seguridad del empresario (pp. 107-108), se describen otros deberes empresariales «más particularizados, de tipo instrumental, para propiciar, aunque no lo agoten, que el empresario cumpla adecuadamente ese mismo deber general» (p. 29). En este mismo sentido, destaca la regulación en la LPRL de obligaciones referidas a situaciones excepcionales, como las referidas a la situación de riesgo grave e inminente (art. 21 LPRL) o medidas de emergencia (art. 20 LPRL). Resalta en el análisis de estos preceptos, la repercusión de los mismos en otros derechos y libertades fundamentales, como de manera emblemática sucede respecto de los reconocimientos médicos del artículo 22 LPRL (cfr. pp. 151-156), y la neta afirmación de un principio de igualdad de trato en la protección de la salud y la seguridad en el trabajo respecto de las relaciones de trabajo temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal (art. 28 LPRL).

Una especial mención reciben los llamados Servicios de Prevención en la empresa, pendientes de desarrollo reglamentario que es «extraordinariamen-

te urgente», pues depende de él en gran medida que éstos comiencen a funcionar (p. 330), en sus diversas modalidades. Es criticable la exclusión de las empresas de menos de seis trabajadores de la obligación de organizar los servicios de prevención o de nombrar trabajadores para las tareas preventivas (p. 198), así como la forma en la que está prevista legalmente (Disposición Transitoria 2.^a LPRL) la actuación de las Mutuas de Accidentes de Trabajo como servicios de prevención para sus empresas asociadas en el mismo momento de la entrada en vigor de la Ley, en especial respecto del destino de una parte de los excedentes anuales de gestión a financiar las actividades que se desarrollen como servicios de prevención por aquellas (Disposición Transitoria 13.^a LPRL), cuestión ésta que plantea problemas y dudas sobre su legalidad (p. 205).

7. El cuarto grupo de cuestiones es el que fue objeto de un mayor debate en el proceso de negociación truncado entre el poder público y el movimiento sindical, como se ha dicho. Se trata de *la participación de los trabajadores* en la seguridad y salud laboral, es decir tanto los derechos de información y consulta que en esta materia se articulan legalmente y se abren ante la futura negociación colectiva, como las formas organizativas que esta «participación» adopta. Como es sabido, la nueva forma de representación, los llamados *Delegados de Prevención* se solapa con la representación legal en la empresa, no existiendo por tanto un órgano de representación diferente del de la representación legal general, produciendo la «acumulación en una misma persona tanto de las tareas representativas propias del órgano más general del que forma parte como de las funciones más específicas de la representación en materia de salud laboral» (p. 32). Sin embargo, la solución elegida se resiente de las sucesivas versiones a las que se sometió el texto legal. Parece que el legislador ha querido fundar un concepto de participación como opuesto al de representación, de forma que ésta se identifica con una posición de defensa unilateral de defensa de los trabajadores, mientras que aquella reflejaría más bien una coincidencia en objetivos comunes (cfr. pp. 230-231). Además, lo paradójico del caso es que los Delegados de Prevención, expresión de las funciones participativas, forman parte de la representación unitaria, de manera que son, simultáneamente, representantes de los trabajadores y vehículos de participación. Es evidente que la idea de la separación o autonomía de la representación especializada en materia de salud laboral respecto de la representación general de los trabajadores sería mucho más coherente «con la idea de participación que parece inspirar La Ley» (p. 231).

Por otra parte, la LPRL mantiene un «lugar de diálogo», el *Comité de Seguridad y Salud*, destinado a la «consulta regular y periódica de las actuaciones de la empresa en materia de prevención de riesgos» (pp. 248-252).

8. El quinto y último grupo temático se plantea en torno a *las responsabilidades y sanciones*, en donde de nuevo la LPRL introduce elementos nove-

dosos de interés. Desde la enunciación de las posibles responsabilidades que pueden derivarse para la empresa por el incumplimiento de sus obligaciones en materia de salud y seguridad laboral (penal, administrativa, civil, y la peculiar indemnización por recargo de prestaciones económicas del art. 123 LGSS), la regulación de las responsabilidades empresariales está sin embargo prácticamente centrada en la de tipo administrativo por incumplimiento de la normativa en la materia, que se cifra en la descripción del catálogo de infracciones y la correspondiente consecuencia pecuniaria de la multa. Es de señalar que la cuantía de éstas y la forma de encuadrar las conductas sancionables constituyen una novedad respecto de la ordenación que de ambas materias realizaba la LISOS, lo que acrecienta el hecho criticable de que esté definitivamente desperdigado el cuadro normativo de referencia en materia sancionatoria laboral.

Por otra parte, la importancia y severidad de las multas correspondientes a las infracciones muy graves plantean ciertas dudas tanto sobre su operatividad real como respecto de la relación con la sanción penal del nuevo texto publicado en el BOE el mismo mes que la LPRL, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en el sentido de la relación que se plantea entre ambos órdenes sancionatorios, y que pretende resolver el artículo 4 de la LISOS en el plano formal del funcionamiento del *non bis in idem*, pero que evoca a su vez un problema más amplio, el del campo de actuación real de la sanción penal reformada, los artículos 316 y 317 del Código Penal, que califican como delito la creación de una situación de peligro grave generada dolosa o imprudentemente, y la eficacia de la misma respecto de la sanción administrativa, dado el diferente tipo de penalidad que ambas normas ponen en práctica (p. 302).

Al margen de la centralidad de la responsabilidad administrativa, la LPRL recoge otras medidas no específicamente sancionatorias, de finalidad más cautelar, como la paralización de trabajos por decisión de la Inspección de Trabajo o la Autoridad Laboral (art. 44), la suspensión o cierre del centro de trabajo (art. 53) y las limitaciones a la facultad de contratar con la Administración a quienes hayan cometido delitos o infracciones muy graves en materia de seguridad y salud laboral (art. 54).

9. Tal como se desprende del resumen enunciado, el libro comentado es algo más de lo que los autores declaran perseguir como objetivo primordial, «encontrar con facilidad respuestas a las preguntas o dudas que la lectura desnuda del texto legal suele plantear», desbrozando el texto legal «para facilitar su lectura» (p. 9), puesto que, además de lograr este propósito de manera exhaustiva, *Comentarios a la Ley 31/1995 de Prevención de Riesgos Laborales* ofrece claves interpretativas de enorme interés y detecta los núcleos fundamentales de problemas sobre los que a partir de ahora deberán desarrollarse los estudios sobre la salud y seguridad en los lugares de trabajo.

Este carácter abierto de la obra comentada se proyecta también sobre el

futuro. Es evidente a mi juicio que el profuso desarrollo reglamentario anunciado, y las previsibles decisiones jurisprudenciales que la aplicación de la LPRL vaya generando, han de tener acogida en las siguientes ediciones de estos *Comentarios...*, cuya continuidad resulta claramente asegurada. Me parece, además, que los destinatarios de este libro no son solamente los alumnos de diversas titulaciones universitarias en las que el conocimiento de la LPRL sea imprescindible, ni los profesionales que requieran un análisis extenso y profundo sobre este texto legal. Entiendo que su lectura es necesaria para iniciar una reflexión más detenida sobre las cuestiones centrales planteadas por la Ley, y que los propios autores enuncian como «las ideas y conceptos de fuentes, obligaciones y derechos, participación, control y responsabilidad» (p. 9). En este sentido la obra admite una lectura de corrido, trascendiendo la glosa de los artículos de la Ley, que enseña un discurso jurídico crítico dotado de unidad y de visión global de la materia, y que por ello mismo supone un magnífico trabajo de investigación tempestivamente presentado a los lectores interesados.