

LA APLICACIÓN DE LA NORMATIVA SOBRE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LAS PYMES: ÚLTIMAS MODIFICACIONES NORMATIVAS

MIREN EDURNE LÓPEZ RUBIA

Profesora de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
(UPV/EHU)

ABSTRACT

■ *En este trabajo pretendemos hacer un breve análisis sobre las últimas modificaciones que ha sufrido la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con el fin de adaptar su articulado a uno de los objetivos contemplados por la Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012: lograr el cumplimiento eficaz de la normativa preventiva por parte de las pequeñas y medianas empresas. Comenzaremos por exponer cuáles han sido las acciones previstas por la Estrategia para la consecución del objetivo descrito y, a continuación, veremos de qué forma se han ido plasmando dichas acciones en la normativa preventiva, sobre todo en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, mediante las modificaciones realizadas por la Ley 25/2009 y la Ley 14/2013. Para finalizar, dejaremos constancia de las dudas o cuestiones que nos plantean a la luz de las citadas modificaciones.*

Palabras clave: pequeña y mediana empresa, prevención de riesgos laborales.

■ *Segurtasunerako eta Osasunerako Espainiar Estrategiak (2007-2012) zehazturiko helburuetako bati erantzuna emateko asmoz Lan Arriskuen Prebentziorako Legeak jasandako azken aldaketan azterketa da lan honen xedea. Aipatutako helburua enpresa txiki eta ertainek prebentzio-araudia modu eraginkorrean bete dezaten*

izanik, lehenik eta behin Estrategiak helburu hori lortzeko ekintzak zeintzuk diren azalduko dugu. Ondoren ekintza horiek prebentzio-araudian, batez ere Lan Arriskuen Prebentziorako Legean, 2009/25 Legearen eta 2013/14 Legearen bidez, nola barneratu diren aztertuko dugu. Azkenik, Lan Arriskuen Prebentziorako Legeak jasandako aldakuntzek eragiten dizkiguten zalantzen berri emango dugu.

Gako hitzak: enpresa txiki eta ertainak, lan arriskuen prebentzioa.

■ *In this work, we will try to analyze the last changes of the Spanish law about Health and Safety at work. These changes are the result of the actions that Spanish Health and Safety Strategy provides to get an objective: the effective observance of the health and safety regulation in the small and medium-sized enterprises. First, we will explain which the actions of the Strategy are. Then, we will analyze the law changes produced by 2009/25 Law and 2013/14 Law. Finally, we will present our doubts about the last changes of the Spanish law about Health and Safety at work.*

Keywords: small and medium-sized enterprises, health and safety at work.

1. Introducción

Hace ya algunos años que se aprobó la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, norma en la que muchos pusieron sus esperanzas ante los datos que arrojaba la siniestralidad laboral en esa época¹. Con el transcurso del tiempo, algunas cosas han mejorado, como el hecho de que la prevención de riesgos laborales vaya adquiriendo una cierta importancia en la sociedad, dando lugar a una preocupación social por esta cuestión², pero hay otras cosas que no han logrado la mejora deseada (Fernández, 2004), como por ejemplo los datos sobre la siniestralidad en España³.

No es nuestra intención entrar en polémica alguna sobre si la LPRL es una buena norma o no, o si es adecuada o no. Sin embargo, a la luz de los datos que sobre siniestralidad laboral vamos conociendo, que indican una alta incidencia en las pequeñas y medianas empresas⁴, lo que sí se puede deducir es que nos encontramos ante una norma, junto con aquellas otras que la desarrollan⁵, cuyo nivel de aplicación no es el adecuado.

Por esa razón, «*por un cumplimiento más formal que eficiente de la normativa*» (Rodríguez-Piñero, 2004) y por la necesidad de ir adecuando la LPRL a la realidad de cada momento y al entramado empresarial español, cuya actividad productiva se sigue desarrollando fundamentalmente en pequeñas y medianas em-

¹ Véanse las estadísticas en www.ine.es

² Así se constata en la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*, p. 12 (www.insht.es).

³ A pesar de que la legislación en materia de prevención de riesgos laborales es comparable a la de los otros países de la Unión Europea (recordemos que mediante la LPRL se transpuso al ordenamiento jurídico español la Directiva 89/391/CEE 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 trabajadores en el trabajo, DO L 183, 29.6.1989), parece que algo de razón deben tener quienes afirman que «*ni los accidentes se reducen ni se ponen en práctica intervenciones preventivas efectivas*» (Benach *et al.*, 1999:69).

⁴ Según el *Informe Anual de Accidentes de Trabajo en España 2012* (De la Orden, 2013) «*La incidencia de accidentes graves fue muy importante en las empresas de 1 a 49 trabajadores, despuntando especialmente el dato de 45,5 accidentes por cien mil afiliados en empresas con plantilla de 10 a 25 trabajadores. Los accidentes mortales se agruparon especialmente en empresas de 10 a 49 trabajadores, siendo el dato más significativo 6,1 accidentes mortales por cien mil afiliados en empresas de 10 a 25 trabajadores*».

⁵ En virtud de lo previsto por el art. 6.1 LPRL y para dar cumplimiento a las obligaciones que en esta materia impone la Unión Europea a través de la aprobación de numerosas directivas específicas, el Gobierno ha ido aprobando un gran número de normas —reales decretos— que, precisamente por ser muchos, no cabe en este momento su enumeración.

presas (De la Orden, 2013:12), esta Ley ha sufrido diferentes modificaciones desde su aprobación en 1995, mediante leyes que, en muchos casos, nada tienen que ver con la prevención de riesgos laborales⁶.

El objetivo de este trabajo no consiste en realizar un análisis exhaustivo de todas las modificaciones que ha sufrido la LPRL. Simplemente queremos dedicar nuestra atención a las últimas modificaciones llevadas a cabo por la 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 servicio y su ejercicio (BOE de 23 diciembre) y por la reciente Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE de 28 de diciembre), al objetivo que con ellas se persigue, al modo, inadecuado en nuestra opinión, en el que éstas se han realizado y a las cuestiones que todo ello plantea.

2. El objetivo: lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa con especial atención a las pequeñas y medianas empresas

Las últimas modificaciones de la LPRL que se han llevado a cabo, salvo una⁷, han incidido, fundamentalmente, en el plan de prevención de riesgos laborales, en la evaluación de los riesgos, en la planificación de la actividad preventiva y en

⁶ La Ley 30/1998, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social (BOE de 31 de diciembre) añadió nuevas infracciones en los arts. 47 y 48 LPRL; la Ley 39/1999, de 5 de noviembre, para promover la conciliación de la vida familiar y laboral de las personas trabajadoras (BOE de 6 de noviembre) modificó el art. 26 LPRL; el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones en el Orden Social (BOE de 8 de agosto) derogó los artículos relativos a las infracciones y sanciones de la LPRL para incluirlos en su propio articulado; la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales (BOE de 13 de diciembre) supuso una importante reforma de la LPRL y también del Real Decreto Legislativo 5/2000 en lo relativo a las infracciones y sanciones en materia preventiva (véanse al respecto Carrero, 2004 y Ramos, 2005); la Ley 30/2005, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2006 (BOE de 30 de diciembre) añade un segundo apartado a la DA 5.^a LPRL sobre aportación de fondos para la Fundación; la Ley 31/2006, de 18 de octubre, sobre implicación de los trabajadores en las sociedades anónimas y cooperativas europeas (BOE de 19 de octubre) modifica el ámbito de aplicación (art. 3.1 y 2) de la LPRL e introduce una nueva DA 9.^a bis señalando que al personal militar se le aplicarán los Capítulos III, V y VII de acuerdo a la normativa específica militar; la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (BOE de 23 de marzo) introduce un nuevo apartado 4 en el art. 5 y modifica el art. 26 LPRL; la 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 servicio y su ejercicio (BOE de 23 diciembre) a cuyas modificaciones haremos referencia en este artículo; la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (BOE de 6 de agosto) modifica el art. 31 LPRL para que las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades de la Seguridad Social no puedan asumir directamente las funciones correspondientes a los servicios de prevención ajenos; y finalmente, la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización (BOE de 28 de diciembre), cuyas modificaciones son objeto de estudio de este trabajo.

⁷ La llevada a cabo por la Ley 32/2010, de 5 de agosto, por la que se establece un sistema específico de protección por cese de actividad de los trabajadores autónomos (BOE de 6 de agosto).

la forma de organizar la actividad preventiva de la empresa, con una finalidad muy clara: facilitar el cumplimiento de la normativa preventiva en las pequeñas y medianas empresas.

El logro de un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa en materia de prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa es, precisamente, el primero de los tres objetivos operativos⁸ que la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*⁹ prevé en el ámbito de la empresa¹⁰. De hecho, tal y como la propia Estrategia reconoce «*La rapidez con que la que se ha incorporado al ordenamiento jurídico español la normativa comunitaria sobre seguridad y salud en el trabajo, así como el elevado número y la complejidad de las normas en materia de prevención de riesgos laborales dificultan su cumplimiento, particularmente por las pequeñas y medianas empresas... Todo ello ha dado lugar a problemas como la falta de un nivel adecuado de integración de la prevención en la empresa, así como un cumplimiento más formal y burocrático que real y efectivo de las obligaciones preventivas*»¹¹.

Resumimos algunas de las acciones concretas que la Estrategia contempla para conseguir ese objetivo¹²:

- Las empresas de hasta 50 trabajadores que no desarrollen actividades del Anexo I del Real Decreto 39/1997 podrán realizar el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de prevención de actividades laborales de forma simplificada, de manera que puedan cumplir de forma real y más eficazmente unas obligaciones preventivas más y mejor adaptadas al tamaño de la empresa, sin que ello dé lugar a una menor protección de los trabajadores. Plan, evaluación y planificación se reflejarán en un solo documento, de extensión reducida.
- Estarán dispensadas de la obligación de auditoría las empresas de hasta 50 trabajadores que organicen la actividad preventiva con recursos pro-

⁸ Los otros dos objetivos dentro de esta línea de actuación son: Objetivo 2: «Mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención» y el Objetivo 3: Fortalecer el papel de los interlocutores sociales y la implicación de los empresarios y de los trabajadores en la mejora de la seguridad y salud en el trabajo.

⁹ La *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*, que tiene por objeto establecer un marco común de acciones en materia de prevención de riesgos laborales, prevé un doble objetivo de carácter general: el primero de ellos consiste en «*reducir de manera constante y significativa la siniestralidad y acercarnos con ello a los valores medios de la Unión Europea*», y el segundo, «*mejorar de forma continua y progresiva los niveles de seguridad y salud en el trabajo*» (Presentación de la Estrategia). Todavía no se ha aprobado la siguiente Estrategia 2013-..., pero al parecer «*formalmente se han iniciado trabajos desde la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para desarrollar una estrategia española para el periodo 2013-2020*» (Linares, 2013).

¹⁰ Son dos las grandes líneas de actuación de la Estrategia: de un lado la dirigida al ámbito de la empresa y cuyos destinatarios son los empresarios, trabajadores, sus organizaciones preventivas y entidades de formación; y, de otro lado, la dirigida a la actuación de los poderes públicos.

¹¹ *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012*, pp. 13-14.

¹² Las acciones al completo se encuentran en las páginas 16-18 de la Estrategia.

pios, salvo que la autoridad laboral requiera su realización, a la vista de la siniestralidad del sector o de otra información que ponga de manifiesto la peligrosidad de la actividad desarrollada por la empresa o la inadecuación de su sistema de prevención.

- El empresario podrá desarrollar personalmente la actividad de prevención en empresas de hasta 10 trabajadores (respetando el resto de los requisitos actualmente exigibles). Para simplificar las obligaciones preventivas se facilitará asesoramiento público al empresario para organizar las actividades preventivas y se impulsarán las autoevaluaciones con modelos tipo por sectores.
- La Inspección de Trabajo, en el caso de que se realice una valoración positiva de los resultados obtenidos por el proyecto experimental «PREVEA», podrá establecer nuevos programas de actuación en los que se prestará apoyo y asesoramiento a las empresas de hasta 50 trabajadores que se acogan a los mismos, que deberán planificar actuaciones preventivas para mejorar las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo.
- Se elaborará una Guía del INSHT relativa a la aplicación de la normativa de prevención por parte de las pequeñas y medianas empresas y por las microempresas. El resto de Guías deberán contener un capítulo específico para su aplicación en la PYME¹³.
- En todas las futuras normas sobre prevención de riesgos laborales deberá existir un informe sobre su aplicación en las PYME y, en su caso, se incluirán medidas para las PYME.

Algunas de estas acciones ya han sido plasmadas en las normas preventivas, concretamente en la LPRL y en el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. Veamos cómo se han llevado a cabo las modificaciones necesarias para la implementación de dichas acciones.

3. 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 servicio y su ejercicio

La ley 25/2009 realiza modificaciones en diferentes leyes para que éstas se adapten a lo regulado por la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio (BOE de 24 de noviembre). El

¹³ El INSHT publicó un texto, a modo de guía, titulado *Gestión de la prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa* y en la *Guía Técnica para la Integración de la prevención de riesgos laborales en el Sistema General de Gestión de la empresa* se establecen unas consideraciones para el caso de las PYME y las microempresas (disponibles ambos en www.insht.es).

Preámbulo de esta última norma, concretamente en su apartado II, señala que «esta Ley no afecta a las disposiciones legales o reglamentarias en materia de empleo y condiciones de trabajo, incluida la seguridad y salud en el trabajo...»¹⁴. Sin embargo, un mes más tarde se aprobó la Ley 25/2009, que incorpora en su art. 8 no una, sino varias modificaciones de la LPRL, olvidando lo que el Preámbulo de la Ley 25/2009 decía respecto a no incidir en materia de condiciones de trabajo, incluida la seguridad y salud en el trabajo¹⁵.

El art. 8 Ley 25/2009, con sus nueve apartados introduce modificaciones en los artículos 5, 16, 30.5, 30.7, 31.3, 31.5, 31.6 y 39.1 a) LPRL, y añade una nueva Disposición adicional decimosexta a la misma Ley. Nosotros nos centraremos en las modificaciones que tienen como finalidad implementar las acciones a las que nos hemos referido en el epígrafe anterior y que en la *Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012* se han previsto de cara a cumplir con el objetivo de lograr que la aplicación de la normativa preventiva sea más eficaz en las pequeñas y medianas empresas¹⁶.

Así, la integración de la prevención de riesgos en el sistema de gestión de la empresa se introduce en el art. 5.5 LPRL como un nuevo objetivo de la política en materia preventiva. Ello supone que lo que «hasta el momento era una exclusiva deuda empresarial, ahora lo es también de la política pública» (Rojas, 2010). En el mismo apartado se añade que esta política debe tener en cuenta las necesidades y dificultades específicas de las pequeñas y medianas empresas, para lo

¹⁴ Recordemos que la Ley 17/2009 incorpora al ordenamiento jurídico español la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior (DO L 376 de 27.12.2006) (conocida como Directiva Bolkestein) y que el art. 1.6 de esa Directiva señala que «La presente Directiva no afecta al Derecho laboral, es decir, a cualquier disposición legal o contractual relativa a las condiciones de empleo o de trabajo, incluida la salud y seguridad en el trabajo, o las relaciones entre empleadores y trabajadores, que los Estados miembros apliquen de acuerdo con la legislación nacional conforme al Derecho comunitario. Tampoco afecta a la legislación nacional en materia de seguridad social de los Estados miembros».

¹⁵ Como señala Sempere (2010) la Ley 25/2009 es auxiliar de la Ley 17/2009.

¹⁶ Con ello no queremos quitar importancia al resto de modificaciones, que afectan a las auditorías (art. 30.7 LPRL), a los servicios de prevención (art. 31.3 LPRL, a los servicios de prevención ajenos (art. 31.5 y 6 LPRL), a las competencias del Comité de Seguridad y Salud (art. 39.1 a) LPRL) y a la acreditación de entidades formativas (DA 16.ª LPRL); sin embargo, entendemos que estas modificaciones atienden a la consecución del objetivo número 2 de la *Estrategia Española de Seguridad y Salud 2007-2012*: «mejorar la eficacia y la calidad del sistema de prevención, poniendo un especial énfasis en las entidades especializadas en prevención». En este sentido se expresa la Exposición de Motivos del Real Decreto 337/2010 cuando, después de admitir que las modificaciones que contiene «responden íntegramente a la adaptación del ordenamiento jurídico a los objetivos fijados por la *Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo para el periodo 2007-2012*», señala que son dos las áreas temáticas las que se distinguen en la modificación del RD 39/1997: «dirigida a facilitar el cumplimiento de la normativa de prevención a las empresas, en particular para las pequeñas y medianas, de un lado y, de otro, la encaminada a mejorar la calidad y eficacia de los sistemas de prevención de riesgos laborales, con especial atención a las entidades especializadas que actúan como servicios de prevención». Sobre todas las modificaciones operadas véase Mercader y Moreno (2010).

cual a la hora de elaborar disposiciones generales en materia de prevención de riesgos laborales deberá incluirse un informe sobre la aplicación de cada disposición en las pequeñas y medianas empresas, incluyéndose, en su caso, las medidas específicas que para ellas se hayan contemplado.

La siguiente modificación afecta al art. 16 LPRL, dedicado al plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de los riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Se añade un apartado 2 bis según el cual «*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*». Es el art. 2.4 RD 39/1997¹⁷ el que ha desarrollado el contenido del art. 16.2 bis LPRL y en función del mismo, en las empresas de hasta 50 trabajadores en las que no se desarrollen actividades de las contenidas en el Anexo I del mismo Real Decreto se pueden reflejar en un mismo documento el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva. Ese único documento tiene que ser de extensión reducida y fácil comprensión, pero debe incluir «*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 y reducirlos, jerarquizadas en función del nivel de riesgos, así como el plazo para su ejecución*» (art. 2.4 RD 39/1997)¹⁸.

En cuanto a los requisitos para que el empresario pueda asumir personalmente la actividad preventiva se sube de seis a diez el número de trabajadores de la empresa¹⁹ (art. 30 LPRL), manteniéndose el resto de requisitos (que realice habitualmente su trabajo en la empresa, que la actividad de la misma no esté entre las que contempla el Anexo I RD 39/97 y que tenga la formación adecuada

¹⁷ Añadido por el art. 1.1 del Real Decreto 337/2010, de 19 de marzo, por el que se modifican el Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención; el Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el sector de la construcción y el Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y salud en obras de construcción (BOE de 23 de marzo).

¹⁸ En ese sentido se introdujo en la Disposición final 1.^a (por medio del RD 337/2010) la modificación pertinente para que el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el trabajo elaborara y mantuviera actualizada una guía orientativa para la elaboración del documento único al que se refiere el art. 2.4 RD 39/1997. Esa guía vio la luz en febrero de 2012 y lleva por título *Simplificación documental* y contiene las 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 (tal y como se contempla en la propia portada de la guía, que está disponible en www.insht.es).

¹⁹ La modificación del art. 11 RD 39/1997, que establece los requisitos para la asunción personal de la actividad preventiva por parte del empresario, se realizó mediante el art. 1.2 RD 337/2010, para adecuarlo al nuevo art. 30 LPRL.

conforme al Capítulo VI RD 39/1997)²⁰. Es precisamente el requisito relativo al número de trabajadores el que dará lugar a un nuevo supuesto de asunción personal del empresario a partir de la aprobación de la Ley 14/2013, tal y como se verá en el siguiente epígrafe.

En definitiva, con la ampliación a diez del número de trabajadores de las empresas en las que el empresario puede asumir personalmente la actividad preventiva y permitiendo a las empresas de hasta 50 trabajadores que no lleven a cabo actividades del Anexo I RD 39/97 que, por un lado, realicen en un solo documento y de forma simplificada el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de riesgos y la planificación de la actividad preventiva y, por otro lado, dispongan de un proceso simplificado de auditoría de sus sistema de gestión de prevención de riesgos laborales, siempre que organicen la actividad preventiva con recursos propios²¹, se pretende racionalizar y simplificar la gestión de la prevención de riesgos laborales y así lograr un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales en las empresas.

4. Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización

La última modificación de la LPRL se ha producido con ocasión de la aprobación de la Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización. Ha sido el art. 39 de esta última norma el que ha introducido dos modificaciones en la LPRL, una en el art. 30 y otra mediante la adición de una nueva Disposición adicional decimoséptima.

4.1. Un nuevo supuesto para la asunción personal por el empresario de las funciones preventivas

Recordemos que hasta ahora, en función de lo regulado por el art. 30.5 LPRL y el art. 11 RD 39/1997, se exigía la concurrencia de cuatro circunstancias para que el empresario pudiera asumir personalmente la actividad preventiva de su empresa, salvo las funciones relativas a la vigilancia de la salud. Esas cuatro circunstancias eran:

— Que se tratase de una empresa de hasta diez trabajadores.

²⁰ Para ayudar a las empresas que elijan esta modalidad de organización de la actividad preventiva el Ministerio de Empleo y Seguridad Social les proporciona asesoramiento mediante la aplicación informática Prevención10 (www.prevencion10.es).

²¹ En opinión de García (2010:52) el legislador está promocionando la asunción personal del empresario en las pymes «*por entender que favorece la integración de la prevención en su gestión*».

- Que las actividades desarrolladas en la empresa no estuviesen incluidas en el Anexo I RD 39/1997 (actividades especialmente peligrosas).
- Que el empresario desarrollase de forma habitual su actividad profesional en el centro de trabajo.
- Que el empresario tuviese la formación correspondiente a las funciones preventivas que fuese a desarrollar en la empresa, de acuerdo con lo establecido por el Capítulo VI RD 39/1997²².

A partir de la modificación introducida por el art. 39 Ley 14/2013, el art. 30 LPRL prevé un supuesto más en el que el empresario puede asumir personalmente las funciones que requiere la actividad preventiva de la empresa: el empresario podrá también asumir la actividad preventiva cuando su empresa ocupe hasta 25 trabajadores si, además de cumplir con los requisitos antes expuestos, la empresa dispone de un solo centro de trabajo.

La primera cuestión que llama nuestra atención es la relativa a la ubicación del art. 39 Ley 14/2013 dentro de la propia norma, lo que nos lleva a pensar en la poca o nula importancia que se da a la prevención de riesgos laborales; la segunda cuestión que se nos plantea es que no se ha procedido a elevar sin más el número de trabajadores de la empresa para que el empresario pueda asumir personalmente la actividad preventiva, tal y como se hizo en la anterior reforma²³; y la última cuestión que merece nuestra atención se refiere al objetivo que persigue esta modificación y a su eficacia real en la práctica empresarial de la pequeña y mediana empresa.

Nada tenemos que decir respecto al hecho de que haya sido una norma cuyo objeto es la adopción de medidas de apoyo a los emprendedores la que ha introducido la modificación en la LPRL, puesto que incidir en la prevención de riesgos laborales puede ser otra forma más de apoyar a las pymes. De hecho, el artículo 39 está dentro del Título IV Ley 14/2013 intitulado, precisamente, «Apoyo y desarrollo de proyectos empresariales». Sin embargo, la ubicación del art. 39 dentro del Capítulo I del Título IV nos da qué pensar, porque dicho Capítulo está dedicado a la simplificación de las cargas administrativas.

Así, la prevención de riesgos laborales en las pymes (encabezado del art. 39) y, concretamente, la nueva posibilidad que se contempla de que el empresario asuma personalmente la actividad preventiva en empresas de hasta 25 trabajadores, siempre que la empresa cuente con un único centro de trabajo, se encuentra junto a artículos que regulan la compensación de cargas administrativas

²² La formación exigida dependerá del nivel de las funciones preventivas a desarrollar: funciones de nivel básico (art. 35 RD 39/1997), funciones de nivel intermedio (art. 36 RD 39/1997) y funciones de nivel superior (art. 37 RD 39/1997).

²³ Como ya se ha visto, la reforma de 2009 elevó de seis a diez el número de trabajadores.

(art. 37), la reducción de cargas estadísticas (art. 38), la puesta a disposición de las empresas del libro de visitas de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, de oficio y sin necesidad de solicitud de alta (art. 40) y la posibilidad de conferir los apoderamientos y sus revocaciones en documento electrónico (art. 41). Ante dicha ubicación, nos preguntamos si la prevención de riesgos en las pymes en general, y el nuevo supuesto de organizar la actividad preventiva en la empresa en particular, son cargas administrativas, cuestiones puramente formales que, además, puedan simplificarse.

Está claro que la organización de la actividad preventiva en la empresa no es una carga administrativa ni una simple cuestión formal, sino una medida más para dar cumplimiento al deber de prevención de riesgos laborales que, en virtud de lo regulado por el art. 14.1 LPRL, corresponde al empresario. Es más, el propio art. 14 LPRL, en su apartado 2, señala que para proporcionar una protección eficaz de la seguridad y salud de los trabajadores, el empresario llevará a cabo la prevención de riesgos laborales mediante la integración de la actividad preventiva, la adopción de cuantas medidas sean necesarias y «*mediante la constitución de una organización y de los medios necesarios en los términos establecidos en el Capítulo IV de esta ley*»²⁴. Por tanto, nos encontramos ante una medida, con la entidad suficiente como para darle la importancia que se merece y no considerarla una mera carga administrativa o cuestión formal que es, precisamente, lo que se quiere evitar con las sucesivas modificaciones de la normativa preventiva²⁵.

En cuanto al hecho de que se haya añadido la posibilidad de que el empresario asuma personalmente la actividad preventiva en las empresas de hasta 25 trabajadores, siempre que la empresa cuente con un solo centro de trabajo y el empresario cumpla con el resto de requisitos (formación adecuada para poder asumir las funciones preventivas, realizar su trabajo de forma habitual en el centro de trabajo y que la empresa no desarrolle una de las actividades contempladas en el Anexo I RD 39/1997), nos parece lógico que el mayor número de trabajadores se compense, de alguna forma, con la exigencia de que se trate de un solo centro de trabajo que agrupe a todos los trabajadores, así la actividad preventiva podría realizarse de forma centralizada. Sin embargo, llama la atención que la modificación no se haya limitado a elevar de 10 a 25 el número de trabajadores y se haya mantenido el supuesto anterior, es decir, empresa de hasta 10 trabajadores y que se cumplan los otros tres requisitos anteriormente citados.

²⁴ Este Capítulo IV ha sido desarrollado por los Capítulos I, II y III Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (BOE de 31 de enero) que, sin embargo, no ha sido modificado por la Ley 14/2013 para adecuarlo al nuevo contenido del art. 30 LPRL.

²⁵ Recordemos que la Estrategia reconocía la existencia de un cumplimiento más formal y burocrático que real (Estrategia pp. 13-14).

La única razón que se nos ocurre para que la modificación se haya realizado de esa forma es que en aquellas empresas de hasta 10 trabajadores se permita la asunción personal de la actividad preventiva incluso cuando la empresa cuente con más de un centro de trabajo. Lo cual puede hacerse realidad cuando los centros de trabajo no sean más de dos y estén uno cerca del otro, salvando de esta manera el requisito de realizar la actividad de forma habitual en el centro de trabajo (en este caso, dos).

Por último, en cuanto al objetivo que se pretende, es decir, el de cumplir eficazmente la normativa de prevención de riesgos laborales en las pequeñas y medianas empresas y facilitar que la organización de la actividad preventiva se lleve a cabo con recursos propios de la empresa²⁶, cuestionamos que mediante la incorporación de este nuevo supuesto se pueda alcanzar el objetivo señalado.

Creemos que con 25 trabajadores en un solo centro de trabajo, la posibilidad de que existan diferentes puestos de trabajo y, por tanto, diferentes tipos de riesgos, aumenta y ello conlleva, por un lado, la necesidad de que la formación preventiva del empresario sea más completa (formación de nivel superior) y, por otro lado, que tenga que dedicar mucho de su tiempo a las tareas o funciones preventivas. Por otro lado, cuánto más se acerque el número de trabajadores de la empresa a 25, mayores serán los requerimientos de gestión en otros ámbitos que no son el preventivo, lo cual dificultará que el empresario se dedique a la prevención de riesgos laborales; siendo lo más probable que quiera dedicarse a otras cuestiones y deje en manos de otros la actividad preventiva. Si además, tenemos en cuenta que siempre tendrá que recurrir a un servicio de prevención ajeno para realizar todas las funciones relacionadas con la vigilancia de salud, lo más cómodo para él será recurrir a ese servicio para todo lo demás.

4.2. El asesoramiento a las empresas de hasta 25 trabajadores

Respecto a la nueva Disposición adicional decimoséptima que obliga al Ministerio de Empleo y Seguridad Social y al Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo, en colaboración con las Comunidades Autónomas y los agentes sociales, a llevar a cabo una actuación concreta de asesoramiento a las empresas de hasta 25 trabajadores, hay que decir que en la propia Disposición adicional se señala cuál debe ser el contenido de dicha actuación: *«consistirá en el diseño y puesta en marcha de un sistema dirigido a facilitar el asesoramiento necesario para la organización de sus actividades preventivas, impulsando el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada»*.

Todo tipo de medida que coadyuve a que la actividad preventiva que se lleva a cabo dentro de la empresa sea eficaz merece una valoración positiva. Por esa

²⁶ No olvidemos que se prevé también como medida de apoyo a los emprendedores.

razón, si el sistema de asesoramiento técnico prestado por organismos públicos para que la organización de las actividades de prevención de riesgos dentro de las empresas de hasta 25 trabajadores es una forma de facilitar el cumplimiento de la normativa preventiva y con ello garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, la valoración que nos merece esta medida es positiva. Ahora bien, no podemos obviar el hecho de que la Disposición adicional decimoséptima prevé que se impulse «*el cumplimiento efectivo de las obligaciones preventivas de forma simplificada*» y es precisamente esta última cuestión la que más dudas nos plantea: ¿qué significa el cumplimiento de las obligaciones de forma simplificada?

Es cierto que el art. 2.4 RD 39/1997 permite que en las empresas de hasta 50 trabajadores que tengan organizada la actividad preventiva con recursos propios y no desarrollen actividades del Anexo I, el plan de prevención de riesgos laborales, la evaluación de los riesgos y la planificación preventiva se reflejen en un solo documento. Por tanto, esta simplificación puede aplicarse al supuesto que nos ocupa. Sin embargo, si reflejando en un solo documento todas esas cuestiones se consigue que se cumplan las respectivas obligaciones manteniendo el mismo nivel de protección de la seguridad y salud de los trabajadores, cabe preguntarse cuál es la razón por la que se impide al resto de empresas hacer lo mismo. Por otro lado, no se nos ocurren otras formas de simplificar el resto de obligaciones sin detrimento del objetivo preventivo y aunque se nos ocurrieran o se regulasen otras formas, la pregunta sería la misma si se comprueba que dichas simplificaciones funcionan.

5. Conclusiones

El hecho de que se haya previsto este nuevo supuesto de asunción personal de la actividad preventiva por el empresario en empresas de hasta 25 trabajadores, siempre que la empresa cuente con un único centro de trabajo, no creemos, por las razones anteriormente expuestas, que dé lugar al aumento de esta modalidad de la organización de la actividad preventiva y tampoco a un mejor y más eficaz cumplimiento de la normativa sobre prevención de riesgos laborales en la pequeña y mediana empresa; menos aún cuando dicho supuesto ha sido contemplado como una reducción más de cargas administrativas.

En cuanto medida de apoyo a los emprendedores, que realmente lo sean²⁷, tiene que coincidir que éstos tengan la formación preventiva adecuada para asu-

²⁷ Recordemos que el art. 3 Ley 14/2013 define al emprendedor como: «*aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que desarrollen una actividad económica empresarial o profesional, en los términos establecidos en esta Ley*»; y no como «*que emprende con resolución acciones dificultosas o azarosas*», Diccionario de la Lengua Española (DRAE) en su vigésimo segunda edición o como se enmendará para la vigésimo tercera edición «*que emprende con resolución acciones o empresas innovadoras*» (ambas definiciones en www.lema.rae.es/drae).

mir personalmente la actividad preventiva y además, nos parece poco probable que estas personas que se embarcan en un nuevo proyecto asuman tal actividad cuando tiene la posibilidad de que sean otros la que la lleven a cabo.

En nuestra opinión, las pequeñas y medianas empresas, por lo limitado de sus medios (Nieto, 2010:36), seguirán recurriendo a los servicios de prevención ajenos, como lo han hecho hasta ahora.

Bibliografía

- BENACH, J., JARQUE, S., CASTEJÓN, I. y BENAVIDES, F.G. (1999): «De la legislación a la prevención: en busca de soluciones para reducir los accidentes de trabajo en España», *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, vol. 2, núm. 2, pp. 69-75.
- CARRERO DOMÍNGUEZ, Carmen (2004): «La nueva regulación de la prevención de riesgos laborales: una solución de retoque», *Temas Laborales*, núm. 73.
- DE LA ORDEN RIVERA, M.^a Victoria (2013): *Informe Anual de Accidentes de Trabajo en España 2012*, Observatorio Estatal de Condiciones de Trabajo, INSHT, Ministerio de Empleo y Seguridad Social (www.oect.es).
- Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012* (www.insht.es).
- FERNÁNDEZ MARCOS, Leodegario (2004): «Sobre la reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales», *Actualidad Laboral*, núm. 13, La Ley 1304/2004 (laleydigitalespecializadas.laley.es).
- GARCÍA GONZÁLEZ, Guillermo (2010): «Reforma de la organización y gestión de la prevención: Ley 25/2009 y RD 337/2010», *Gestión Práctica de Riesgos Laborales*, núm. 70.
- LINARES, Pedro J. (2013): «¿Por qué una estrategia española en prevención para 2013-2020?», *porExperiencia*, núm. 61 (www.porexperiencia.com).
- MERCADER UGUINA, Jesús R. y MORENO SOLANA, Amanda (2010): «Calidad de trabajo y reformas legislativas en materia de seguridad y salud», *Relaciones Laborales*, núm. 12, La Ley 5604/2010 (laleydigitalespecializadas.laley.es).
- NIETO GARCÍA, Alejandro (2010): «La gestión de la prevención de riesgos en las pymes», *Lex Nova: La revista*, núm. 61, págs. 36-39.
- RAMOS QUINTANA, Margarita Isabel (2005): «El marco normativo de la prevención de riesgos laborales: aspectos críticos de la reforma introducida mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre», *Relaciones Laborales*, núm. 2, La Ley 22/2005 (laleydigitalespecializadas.laley.es).
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, Miguel (2004): «Nuevos enfoques de la prevención de riesgos laborales», *Relaciones Laborales*, núm. 1, La Ley 2732/2004 (laleydigital.especializadas.laley.es).
- ROJAS MARTÍN, Juan Carlos (2010): «Modificaciones introducidas por la Ley 25/2009 en materia de Prevención de Riesgos Laborales», *Aranzadi Social*, núm. 14, BIB 2010/2375 (www.westlaw.es).
- SEMPERE NAVARRO, Antonio Vicente (2010): «Aspectos laborales de las leyes sobre acceso a los servicios», *Aranzadi Social*, núm. 2, BIB 2010\498 (www.westlaw.es).