

# LA RELEVANCIA JURÍDICA DEL DERECHO A LA SALUD EN EL TRABAJO EN EL SISTEMA NORMATIVO DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES: FUNCIÓN GARANTISTA Y MECANISMOS DE PROTECCIÓN

*The relevance of the right to health at work in the occupational risk prevention system: guaranteeing function and protection mechanisms*

JOSÉ EDUARDO LÓPEZ AHUMADA\*

Universidad de Alcalá, España

## RESUMEN

Este artículo aborda la problemática de la configuración jurídica del derecho a la salud en el trabajo desde la perspectiva de su conexión consustancial con el sistema normativo de prevención de riesgos laborales. Concretamente, se analizan de forma crítica los distintos presupuestos normativos que caracterizan el derecho a la salud en el trabajo y que se deben interpretar dentro de un bloque especializado de nuestro ordenamiento jurídico. En este sector normativo concurren distintas reglas especiales, que se despliegan en un marco legal complejo, presidido por un importante desarrollo normativo. Este estudio pretende realizar una reflexión sobre los principales problemas aplicativos del derecho a la salud en el trabajo desde una perspectiva doctrinal y jurisprudencial. La finalidad del estudio es clarificar algunas situaciones conflictivas presentes en nuestro ordenamiento jurídico, cuyo tratamiento condiciona la protección jurídica del derecho a la salud en el trabajo.

Palabras clave: salud laboral, prevención de riesgos laborales, deber de protección, gestión preventiva.

## ABSTRACT

*This paper analyzes the problem of the legal configuration of the right to health at work from the perspective of the regulatory system for the prevention of occupational hazards. Specifically, the different normative assumptions that characterize the right to health at work are critically analyzed. This right is interpreted within a specialized area of our legal system. In this regulatory sector there are different special rules, which are deployed in a complex regulatory framework. This is characterized by an important regulatory development. This study aims to reflect on the main application problems of the right to health at work from a doctrinal and jurisprudential perspective. It is intended to clarify some conflictive situations present in our legal system, whose treatment conditions the legal protection of the right to health at work.*

*Keywords: occupational health, risk prevention at work, duty of protection, preventive management.*

\* **Correspondencia a:** José Eduardo López Ahumada. C/ Libreros 27, Alcalá de Henares (Madrid), España. – [eduardo.lopez@uah.es](mailto:eduardo.lopez@uah.es) – <https://orcid.org/0000-0001-7380-5932>

**Cómo citar:** López Ahumada, José Eduardo. (2020). «La relevancia jurídica del derecho a la salud en el trabajo en el sistema normativo de prevención de riesgos laborales: función garantista y mecanismos de protección»; *Lan Harremanak*, 44, 103-134. (<https://doi.org/10.1387/lan-harremanak.22205>).

Recibido: 30 octubre, 2020; aceptado: 02 diciembre, 2020.

ISSN 1575-7048 - eISSN 2444-5819 / © 2020 UPV/EHU



Esta obra está bajo una licencia  
Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

## 1. Introducción

Una de las cuestiones claves del tratamiento de la tutela del derecho a la salud laboral depende de la concepción de distintos aspectos esenciales en la materia, tales como el ámbito subjetivo de aplicación de dicha rama del ordenamiento jurídico, la configuración legal del deber general de protección del empresario, los derechos de los trabajadores y obligaciones patronales<sup>1</sup>. Todo ello se presenta como un aspecto esencial de la tutela jurídica que brinda nuestro ordenamiento jurídico a la seguridad y salud en el trabajo. En definitiva, en las siguientes páginas se abordan los aspectos clave que permiten identificar el tratamiento legal de los derechos y deberes en materia preventiva, cuyo cumplimiento se garantiza legalmente en virtud de los mecanismos de responsabilidad jurídica.

En el ámbito de la prevención de riesgos laborales hay un indudable fundamento tuitivo orientado a la vinculación entre las contingencias profesionales y la gestión preventiva del riesgo laboral, sin olvidar, claro está, los posibles mecanismos de protección en caso de producirse el daño laboral<sup>2</sup>. En este sentido, se prestará especial atención a la respuesta específica que la legislación prevé en atención a las consecuencias del daño laboral, que, en definitiva, es el fundamento mismo del régimen de responsabilidad empresarial de carácter multidisciplinar<sup>3</sup>. En este trabajo se estudian, pues, los fundamentos jurídicos de la protección del derecho a la salud del trabajo, profundizando en el contenido esencial de dicha categoría jurídica. De igual modo, se analizarán las distintas normas que se refieren a este bloque especializado de nuestro ordenamiento jurídico, destacando las reglas esenciales dentro de un marco normativo complejo, presidido por un importante desarrollo normativo.

## 2. La conformación de la noción de derecho a la prevención de riesgos laborales

Con carácter general, conviene señalar que, si bien es cierto que no podríamos hablar en sentido estricto de un derecho a la prevención de riesgos labora-

---

<sup>1</sup> La legislación especializada en prevención de riesgos laborales diseña un complejo sistema de obligaciones empresariales, que tiene sus efectos en la gestión ordinaria de la salud y la seguridad en el trabajo (Sempere Navarro —García Blasco— González Labrada, Cardenal Carro, 2001: 263-264; Díaz Moliner, 1998: 454). En relación a las correlativas obligaciones de los trabajadores en materia preventiva destacamos los siguientes trabajos de investigación (Gorelli Hernández, 1996: 216; Lozano Lares, 1999: 149-172, Rayón Ballesteros, 2020: 111-113).

<sup>2</sup> Desde la perspectiva de la delimitación del riesgo laboral a efectos del sistema de prevención de riesgos laborales (Ríos Santos, 2018: 39-52).

<sup>3</sup> Efectivamente, el incumplimiento de las normas preventivas es el fundamento mismo de la responsabilidad laboral, que encuentra su máxima expresión en los supuestos de concurrencia de accidente de trabajo (Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer, 2008: 15-32; Desdentado Bonete, 2007: 443-ss).

les, sí deberíamos insistir en la idea de que dicho interés de los trabajadores se satisface en virtud de la conjunción de una serie de derechos subjetivos que formarían parte la prevención de riesgos laborales en las empresas. Estos derechos se engloban, con carácter general, en el derecho contemplado en el importante art. 14 de la LPRL, que garantiza el derecho de los trabajadores a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. La garantía de una protección eficaz en materia de salud laboral se desarrolla con un catálogo de derechos específicos, que vendrían a configurar ese derecho general a la protección de la seguridad y salud en el trabajo.

Todo ello incluye aspectos tales como el derecho a disponer de equipos de protección individual, el derecho de información, consulta y participación, el derecho a recibir formación teórica y práctica en materia preventiva, el derecho a la vigilancia periódica de su estado de salud, el derecho de protección de los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos o el derecho de protección de la maternidad. Correlativamente, dichos derechos se corresponden, a su vez, directa o indirectamente, con obligaciones previstas legalmente para las empresas. Evidentemente, el catálogo de derechos de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales tiene una relación directa con las obligaciones de las empresas en materia preventiva.

Con todo, estamos desarrollando la idea de que, si bien la legislación no contempla en sentido estricto un derecho a la prevención de riesgos laborales, no cabe duda de que al igual que la salud laboral es un derecho reconocido constitucional y legalmente, la prevención de riesgos laborales se presenta evidentemente como interés legal de los trabajadores. Y, por extensión, los trabajadores tienen derecho a ver satisfecho dicho interés jurídico. Por ello, en última instancia no cabe duda de que la prevención de riesgos laborales se configura igualmente como un derecho, ya que la gestión diligente de los riesgos laborales permite asegurar dicho interés y, en consecuencia, satisface en última instancia el derecho a la salud laboral. Por todo ello, podemos afirmar que existen evidentes manifestaciones que permiten corroborar la presencia de un derecho subjetivo al desarrollo de la prevención de riesgos en el ámbito laboral, que convive ciertamente con el derecho objetivo a la prevención de los riesgos en el trabajo, como legislación especial dentro del ámbito del ordenamiento jurídico laboral.

Se trata, como hemos indicado, de un derecho extensivo y ciertamente sensible, ligado a la idea del interés público y social. Todos los trabajadores serían, pues, titulares de dicho derecho a la salud en el trabajo, con independencia del tipo de contrato que posean o de su adscripción al sector público o privado. En este sentido, la propia ley garantiza la efectividad de este derecho fundamentalísimo, reconociendo unos derechos específicos que posibilitan acciones individuales y colectivas de autoprotección. Estos derechos básicos son los siguientes: a) el derecho de información, que permite recibir a los trabajadores toda la

información necesaria sobre los riesgos de su puesto de trabajo, sobre las medidas de protección y prevención aplicables y sobre los planes de emergencia. También se incluye el derecho a recibir información en relación a los productos químicos, que será facilitada al empresario por los suministradores. (LPRL art. 18.1., LPRL art. 41.2.); b) El derecho de formación, que se materializa en la necesidad de proveer formación teórica y práctica en materia preventiva, que deberá actualizarse siempre que sea necesario. El tiempo dedicado a esta formación debe tener la consideración de tiempo de trabajo (art. 19 LPRL); c) el derecho de propuesta, reconocido concretamente como un derecho a formular mejoras al empresario, al comité de salud y seguridad o a los delgados de prevención, con el fin de satisfacer el objetivo de la salud y seguridad en el trabajo (art. 18.2 LPRL); d) El derecho de participación en todos los aspectos de la prevención en el trabajo. Si la empresa cuenta con representantes de los trabajadores, la participación se ejerce fundamentalmente a través de los delgados de prevención (art. 34 LPRL); e) El derecho a poder denunciar, recurriendo a la Inspección de Trabajo, si se considera que las medidas adoptadas y los medios utilizados por el empresario no son suficientes para garantizar la seguridad y la salud en el trabajo. (art. 40.1 LPRL); f) El derecho de resistencia, pudiendo los trabajadores cesar en la actividad laboral y abandonar el trabajo, cuando se considere que existe un riesgo grave e inminente para su vida o su salud, no pudiendo ser sancionado por ello, salvo que haya obrado de mala fe o cometido negligencia grave<sup>4</sup> (art. 21 LPRL) y, por último, g) El derecho a la vigilancia de su salud, en función de los riesgos inherentes a su puesto de trabajo, y a la confidencialidad de la información relacionada con su estado de salud (art. 22 LPRL).

De igual modo, no debemos olvidar que dichos derechos igualmente implican la existencia de obligaciones para los trabajadores. Sin duda, ello tiene una importante proyección en materia de responsabilidad jurídica, pudiendo incluso exonerar, en su caso, la posible responsabilidad empresarial<sup>5</sup>. En este sentido, el art. 19.2 del ET prevé que el trabajador está obligado a observar en su trabajo

---

<sup>4</sup> Con carácter general, el propio TS entiende que en determinadas circunstancias la conducta del trabajador accidentado puede determinar «no sólo la graduación de la responsabilidad del empleador, sino también, incluso, su exoneración». Vid. STS de 12 de julio de 2007 (RJ 2007, 6733). STS (Social) de 12 de febrero de 2007 (RJ 2007, 1015). STS (Social) de 21 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 9296). STS (Social) de 21 de noviembre de 2006 (RJ 2006, 9296). Téngase en cuenta la proyección de aquellos supuestos en los que accidente pueda derivar de un comportamiento negligente del propio trabajador. Vid. STSJ de Cataluña (Social) de 6 de marzo de 2006 (AS 2006, 2603). STSJ de Extremadura (Social) de 28 de febrero de 2017 (AS 2017, 219).

<sup>5</sup> En este sentido, conviene señalar que el sistema descarta la proyección de una responsabilidad cuasi objetiva por los daños que se puedan producir. Ello afecta, por ejemplo, a aquellas situaciones en las que los riesgos producidos se dan en una actividad con riesgos originarios y que difícilmente se puede suprimir. Vid. STS (Social) de 30 de septiembre de 1997 (RJ 1997, 6853). STS (Social) de 2 de octubre de 2000 (RJ 2000, 9673). STS (Social) de 29 de septiembre de 2000 (RJ 2000, 8349). STS (Social) de 20 de julio de 2000 (RJ 2000, 7639).

las medidas legales y reglamentarias de seguridad e higiene y, correlativamente, el art. 29 LRPL contempla la obligación de cada trabajador de velar por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional<sup>6</sup>. Sin duda, el comportamiento de los trabajadores puede tener una conexión indudable con la producción del daño laboral, a causa de sus actos u omisiones en el trabajo<sup>7</sup>. En estos casos, se deberá tener en cuenta la exigencia de responsabilidad jurídica de conformidad con la formación de los trabajadores, su aptitud para el trabajo, así como la existencia de instrucciones y medidas preventivas adoptadas previamente por el propio empresario<sup>8</sup>.

### 3. La centralidad del derecho a la salud en el trabajo y su conexión con la obligación empresarial de prevención de los riesgos laborales

El art. 40.2 de la Constitución contempla un principio fundamental, que inspira el modelo legal de prevención de riesgos laborales, y que únicamente se comprende desde el punto de vista de la protección jurídica. De igual modo, deberíamos relacionar dicho principio constitucional con el derecho fundamental a la necesaria tutela en el ámbito laboral de la vida y la integridad física y moral de los trabajadores (art. 15.1 CE). La relevancia de dicho derecho fundamental de los trabajadores va a tener inevitablemente una proyección en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. Esta afirmación se asienta, pues, en el importante objeto de la protección, que se refiere a aspectos esenciales como la tutela del derecho a la vida y a la integridad física de los trabajadores (art. 15 CE). En

---

<sup>6</sup> Desde este punto de vista, se ha interpretado que el art. 29.1 LPRL obliga en cierto modo al trabajador a velar por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de otras aquellas personas que se puedan ver afectadas. No obstante, todo ello en el bien entendido de ser una obligación que se aplicará en la medida de sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que previamente adopte el empresario. Vid. STSJ de Cantabria (Social) de 17 de junio de 2004 (AS 2004, 1903).

<sup>7</sup> Con carácter general, «la prueba del nexo causal resulta imprescindible, tanto si se opera en el campo de la responsabilidad subjetiva como en el de la objetiva». Vid. STS (Social) de 18 de mayo de 2015 (RJ 2015, 3640). STS (Social) de 27 de febrero de 2008 (RJ 2008, 1546). STS (Social) de 9 de mayo de 2006 (RJ 2006, 3037). STS (Social) de 7 de octubre de 2003 (RJ 2003, 7724). En cierto modo se demanda la preexistencia de un nexo causal entre el incumplimiento y el resultado lesivo, que resulta necesario desde el punto de vista de la exigencia de la responsabilidad. Vid. STSJ de Madrid (Social) de 3 de noviembre de 2017 (JUR 2018, 7774).

<sup>8</sup> Igualmente, conviene señalar la importancia de la adecuación entre la organización del trabajo y las capacidades de los trabajadores en el desempeño del trabajo. Vid. STSJ de Aragón de 20 de mayo de 2002 (AS 2002, 2077). STSJ Islas Canarias-Santa Cruz de Tenerife (Social) de 28 de abril de 2005 (AS 2005, 1082). STSJ de Murcia (Social) de 14 de junio de 2004 (JUR 2004, 197919). A propósito de su compensación en virtud de la obligación primaria del empresario en materia preventiva. Vid. STSJ de Cataluña (Social) de 19 de febrero de 2003 (AS 2003, 1800).

realidad, nos encontramos ante el primer derecho fundamental reconocido en la Constitución, que convive con otros principios rectores de la política social y económica. Efectivamente, el artículo 40.2 CE mandata a los poderes públicos a velar por la seguridad e higiene en el trabajo, así como a garantizar el derecho a la protección de la salud (art. 43 CE), y todo ello como manifestación de la necesaria tutela de la salud pública a través de medidas preventivas<sup>9</sup>, prestaciones sociales y servicios necesarios para alcanzar dicho objetivo.

En este sentido, debemos destacar que nuestro ordenamiento jurídico se asienta en el derecho de los trabajadores a la salud en el trabajo. Ciertamente, esta afirmación es de vital importancia y se presenta como el fundamento mismo de la tutela jurídica. Este es el sustrato de las distintas figuras tuitivas, que van mucho más allá de la propia concepción de un derecho a la prevención de riesgos laborales. Precisamente, el propio art. 40.2 de la Constitución Española no prevé un derecho a la prevención de riesgos laborales. Dicho precepto constitucional se limita a encomendar a los poderes públicos, como uno de los principios rectores de la política social y económica, el objetivo de satisfacer el interés por tutelar la seguridad e higiene en el trabajo. Sin duda, la protección constitucional tiene su fundamento en una concepción que tiene como referente la tutela de la salud laboral como un interés general. La prevención de riesgos laborales se presenta, pues, como un problema social y, por tanto, colectivo, que necesita de la mayor protección y de un reconocimiento jurídico cualificado.

Si descendemos al ámbito de la legislación laboral, debemos destacar en primer lugar la proyección del propio Estatuto de los Trabajadores, cuyo art. 4.2.d) ET se refiere expresamente a que los trabajadores tienen derecho, en la relación laboral, «a su integridad física y a una adecuada política de prevención de riesgos laborales». Esta proclamación se desarrolla legalmente en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales, Ley 31/1995, de 8 de noviembre (LPRL). Sin embargo, ningún precepto de dicha disposición legal se refiere expresamente y de forma específica a un derecho a la prevención de riesgos laborales, como tampoco lo hace la propia legislación general. Sin embargo, la LRPL sí que alude en distintas ocasiones al derecho a la salud en el trabajo. En este sentido, en la propia Exposición de Motivos de la LPRL se insiste en diversos pasajes en «la protección de la seguridad y salud de los trabajadores en el trabajo». Es decir, la propia ley asienta su contenido regulador en la necesidad de proveer al trabajador de medio ambiente de trabajo seguro y saludable, estableciendo «un adecuado nivel

---

<sup>9</sup> La jurisprudencia destaca la relevancia del desarrollo y aplicación de medidas preventivas. Sin duda, la elusión de dichas medidas orientadas a evitar o reducir los daños convierte a la empresa en potencial responsable de los resultados lesivos. Vid. STSJ de la Rioja (Social) de 27 de septiembre de 1994 (AS 1994, 3316). STSJ de la Rioja (Social) de 15 de noviembre de 1995 (AS 1995, 4247). Desde la perspectiva de la jurisprudencia menor destacamos la siguiente resolución. Vid. STSJ de Cataluña (Social) de 17 de abril de 2001 (AS 2001, 2310).

de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo». Sin duda, la protección de dicho derecho se asienta en la necesidad de promover empresarialmente una gestión adecuada y eficaz de la prevención de riesgos laborales. Con todo, en este momento debemos realzar la importancia «del reconocimiento del derecho de los trabajadores en el ámbito laboral a la protección de salud e integridad», y todo gracias a la articulación de una serie de obligaciones, que están orientada a la garantía de dicho derecho y cuya inobservancia dará lugar a la consiguiente respuesta en virtud de los mecanismos de responsabilidad jurídica.

#### **4. El estándar mínimo de protección derivado del Derecho Social Europeo y su asimilación en nuestro ordenamiento jurídico**

Ciertamente, es preciso resaltar la importante vinculación del reconocimiento en la legislación española del derecho a la salud laboral en clara sintonía con los principios y directrices emanados del Derecho Social Europeo. Sin duda, este fue un factor determinante y decisivo para la promulgación de la LPRL. Ello nos obliga a buscar siempre dicho referente ante cualquier duda o laguna en la interpretación o aplicación de las normas. De igual modo, en esta materia es especialmente importante tener en cuenta la doctrina jurisprudencial del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, cuyas resoluciones jurisdiccionales han impulsado el ideal de protección comunitario del derecho a la salud en el trabajo. Ciertamente, la Unión Europea ha prestado tradicionalmente una especial atención a este bloque normativo especializado, que se nos presenta como uno de los vértices esenciales de la regulación del Derecho Social Europeo y que ha venido a conformar uno de los ejes de la política social comunitaria.

España incorporó a su ordenamiento jurídico este bloque tardíamente. Concretamente, ello se produjo en el año 1995, con la aprobación de la LPRL, cuando debería haberlo realizado antes de 1992. Sin duda, se trataba de una labor sumamente compleja desde el punto de vista jurídico, que supuso la transposición a nuestra legislación laboral de la ambiciosa Directiva 89/391, Directiva marco sobre salud y seguridad en el trabajo, de 12 de junio de 1989. Dicha Directiva aborda efectivamente un intenso catálogo de protección mediante la aplicación de medidas orientadas a la promoción de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo. En este sentido, conviene destacar la relevancia de la defensa de la salud laboral, como un aspecto esencial de la nueva acción normativa, que venía a extender una noción de política preventiva muy extendida en Alemania o en los países nórdicos de Europa<sup>10</sup>. Efectivamente, el estímulo de la prevención de ries-

---

<sup>10</sup> Podríamos decir que la regulación europea acoge la noción de seguridad y salud en el trabajo como manifestación de la concepción germánica y escandinava relativa a considerar el lugar de tra-

gos en el trabajo es un objetivo crucial para intentar propagar la cultura de la preventiva. Precisamente en este cambio de perspectiva igualmente juega un importante papel la propia legislación. Muchas claves de la Directiva Marco tienen su fundamento en la noción nórdica, que intenta hacer recaer en las empresas la gestión de la prevención de los riesgos laborales, canalizando el fomento de la salud generalmente gestionada por los servicios públicos. Todo ello supone, en definitiva, reorientar la salud laboral a la gestión ordinaria de las empresas<sup>11</sup>.

El objetivo de la tutela efectiva de la seguridad y salud en el trabajo suponía incorporar a nuestro ordenamiento jurídico una materia sumamente tecnificada y de carácter multidisciplinar. Ello se presentaba como un importante reto de cara a conciliar los intereses antagónicos de las partes sociales. Evidentemente, en su momento dicha nueva regulación de la prevención de riesgos laborales implicaba la asunción de importantes costes económicos de la gestión preventiva por parte de las empresas<sup>12</sup>, incorporando un canon de protección ambicioso. Dicha protección se asentaba en el núcleo social europeo, que se promocionó en un momento político, económico y social favorable a la asunción de nuevos programas sociales de protección en el trabajo, enmarcados en un contexto

---

bajo como un plano esencial del desarrollo de la vida personal. Desde esta perspectiva, el lugar de trabajo se ve influido desde el punto de vista laboral por el medio ambiente de trabajo. Efectivamente, la organización del trabajo desemboca en un medio ambiente laboral saludable, que aumenta significativamente el bienestar general de los trabajadores.

<sup>11</sup> A efectos de profundizar en estos aspectos, se recomienda el estudio del siguiente trabajo de investigación (Johansson, 1996: 19-22). Por tanto, en este sentido, se puede enfocar la orientación europea prevista en las Directivas comunitarias con el fin de configurar una gestión en la empresa mucho más activa y continua, que supone poner el centro de gravedad en la protección de la salud en el trabajo, desincentivando permanentemente las posibles resultas de los daños sobrevenidos.

<sup>12</sup> En este sentido, la Directiva Marco 89/391, finalizó su período de transposición por parte de los Estados en diciembre de 1992 y su incorporación a los ordenamientos jurídicos internos no podía retrasarse más en el tiempo. En el caso español, nuestro Estado incumplió su obligación de transposición, que se realizaría efectivamente en el año 1995, con la promulgación de la LPRL. Ciertamente, se trataba de una recepción tardía, influida por la necesidad de trasponer a nuestro ordenamiento jurídico la Directiva Marco europea. En este sentido, el TJUE en 1996 condenó al Estado español por no transponer en plazo hasta siete directivas relativas al bloque de la seguridad y salud en el trabajo. Dichas disposiciones normativas europeas se referían a aspectos esenciales, como son los lugares de trabajo, los equipos de protección individual, las sustancias peligrosas, los agentes cancerígenos y las pantallas de visualización.

En relación a las Directivas complementarias de la Directiva marco, téngase en cuenta el siguiente catálogo normativo: Directiva 80/1107, de 27 de noviembre de 1980, sobre exposición a agentes químicos, físicos o biológicos, art. 11; Directiva 88/642, de 16 de diciembre de 1988, sobre riesgos de exposición a los mismos agentes, art. 2; Directiva 89/391, de 12 de junio de 1989 (Directiva Marco), art. 18; Directiva 90/270, de 29 de mayo de 1990, sobre videoterminals, art. 11; Directiva 91/383, de 25 de junio de 1991, sobre seguridad y salud de trabajadores con relación de duración determinada o en cesión temporal, art. 10, y Directiva 96/29, de 13 de mayo de 1996, sobre riesgos de radiaciones ionizantes, art. 55. En cambio, hacen referencia a la adaptación mediante acuerdos colectivos la Directiva 92/85, de 19 de octubre de 1992, sobre seguridad y salud de la trabajadora gestante o en puerperio, art. 14; la Directiva 94/33, de 22 de junio de 1994, sobre protección de los jóvenes en el trabajo, art. 17, y la Directiva 93/104, de 23 de noviembre de 1993, sobre tiempo de trabajo, art. 14.



de bonanza económica. Sin duda, se trataba de una situación especial y propicia para la mejora de las condiciones en el trabajo, que años más tarde, en tiempos de crisis económica, vendría a dar lugar a un repliegue efectivo de la protección de la salud en el trabajo. Este nuevo período ha supuesto una parálisis del bloque especializado en prevención de riesgos laborales. Todo ello, además, propiciado por la propia crisis institucional de la Unión Europea.

En cualquier caso, debemos destacar, una vez más, que la normativa legal de prevención de riesgos laborales guarda una estrecha vinculación con su referente europeo. Sin duda, esta afirmación se vislumbra tanto en su estructura, como en su contenido. Las previsiones normativas de la LPRL están claramente inspiradas en las reglas comunitarias. Sin duda, ello supuso una importante revisión y actualización de nuestro ordenamiento jurídico laboral, viniendo a desplazar los principios y las reglas europeas a las tradicionales medidas laborales dispersas en la legislación laboral. En gran medida, la respuesta tradicional en materia de prevención de riesgos laborales se producía especialmente en virtud de normas sectoriales de seguridad laboral, aplicables previamente a través de las ordenanzas laborales. Dichas ordenanzas laborales siguieron teniendo proyección en las relaciones laborales españolas hasta la consolidación del modelo de negociación colectiva constitucional.

La revisión de la legislación en atención al canon de protección europeo supuso un importante esfuerzo de sistemática normativa, que vino a resolver muchos problemas relativos a la dispersión normativa previa en materia de salud laboral. Actualmente, desde la perspectiva preventiva existe un bloque normativo unificado y sistemático, pero esta afirmación no se puede trasladar miméticamente al ámbito de la protección o reparación del daño laboral. Sin duda, uno de los grandes problemas de interpretación y aplicación casuística se focalizan en la determinación de la responsabilidad jurídica derivada del incumplimiento de las obligaciones preventivas de las empresas<sup>13</sup>. Conviene destacar que sigue actualmente existiendo un régimen jurídico fragmentado, que nos obliga a buscar transversalmente los mecanismos de protección del derecho a la salud y la seguridad en el trabajo. Sin duda, esta unificación del régimen preventivo supone una evidente mejora para la comprensión del sistema normativo, que facilitaría al intérprete el conocimiento del conjunto de normas aplicables en materia preventiva. En gran medida, esta situación de diáspora normativa no debería trasladarse a los mecanismos de reparación del daño, que están previstos dispersamente y que hacen de su conocimiento una materia exclusivamente dedicada para juristas y abogados especializados en la materia. A ello deberíamos sumar la propia complejidad intrínseca

---

<sup>13</sup> Se ha sostenido doctrinalmente que el trabajador no tendría una obligación equiparable a la deuda empresarial, sino que su obligación reside en un deber de colaboración. En realidad, la posición jurídica de sujeto activo de prevención recae en el empresario (Lozano Lares, 1999: 151). En cambio, se entiende que el deber de cumplimiento por parte trabajador es más intenso, como manifestación de sus obligaciones laborales inherentes al propio vínculo contractual (Poquet Catalá, 2011: 3-5).

al conocimiento de los mecanismos de protección. Esta dispersión normativa crea importantes confusiones aplicativas, como se puede ver desde el punto de vista de la respuesta jurisdiccional a las situaciones conflictivas.

Efectivamente, el bloque normativo europeo de seguridad y salud en el trabajo ha venido a fomentar la promoción del derecho a la salud laboral en nuestro ordenamiento jurídico. En este mismo, sentido conviene indicar que las Directivas Europeas relativas a la seguridad y salud en el trabajo igualmente aluden a la acción normativa de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas para la adaptación nacional de su contenido. Sin duda, ello ha dado lugar a proceso continuo de regulación, conformando un bloque de normativa en materia de prevención de riesgos laborales, en clara defensa de los derechos fundamentales de los trabajadores. En efecto, esta tendencia ha transformado nuestra legislación especializada en salud laboral y ha dado lugar a nuevas vías de protección de los intereses de los trabajadores en la materia.

## **5. La plasmación del derecho a la salud en el trabajo en la legislación especializada de prevención de riesgos laborales: defensa efectiva, más allá de una mera política preventiva en la empresa**

### **5.1. La conformación de una rama del ordenamiento jurídico especializada en materia salud laboral**

El régimen jurídico de la prevención de riesgos laborales nació como consecuencia de la aprobación de la LPRL. Dicha disposición legal afrontó la necesidad de abordar la regulación de un conjunto de materias que se encontraban extramuros del ámbito jurídico, y que necesitaba de un tratamiento en nuestra legislación para garantizar el derecho a la salud laboral<sup>14</sup>. Esta acción normativa supone la conformación de una rama de nuestro ordenamiento jurídico especializada en la prevención de los riesgos laborales. Sin duda, la LPRL vino a acoger la tutela preventiva de los riesgos profesionales, abandonando la anterior referencia a la seguridad e higiene en el trabajo, como incluso se prevé actualmente en la Constitución<sup>15</sup>.

La ley vino a enfatizar la vertiente preventiva, siendo el factor de la prevención objetivo decisivo para evitar la proliferación de la siniestralidad en el trabajo.

---

<sup>14</sup> En este sentido, se destacada la relevancia de la recepción del bloque relativo a la seguridad y salud en el trabajo, tanto desde el punto de vista formal, como desde su contenido jurídico (Fernández Marcos, 1995: 817-820). De este modo, se producía en nuestro sistema jurídico un importante cambio normativo, que suponía dejar a tras la proyección de la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el trabajo, que fue una norma de referencia previa a la LPRL durante veinticinco años.

<sup>15</sup> En relación a la recepción constitucional de la protección de la salud laboral, ténganse en cuenta los siguientes estudios de referencia (Fernández Marcos, 1975: 56-ss; Montoya Melgar -Piza Granados, 2000: 72-ss; García Ross, 1995: 335-337, Igartua Miró, 2020: 15-17).

Como hemos podido observar, esta fórmula del legislador español proclive a la prevención de riesgos laborales contrasta con la opción europea, acogiendo la Directiva Marco la referencia a la seguridad y salud en el trabajo. Sin duda, la nomenclatura europea supone un mayor énfasis en el bien jurídico protegido y se relaciona con un concepto moderno de protección integral de la salud en el ámbito laboral, que va mucho más allá de las concepciones estáticas de higiene laboral y de trabajo seguro, que se contemplaba en el año 1978 en nuestra Constitución, al referirse expresamente en su art. 40.2 a la noción de seguridad e higiene en el trabajo. Con todo, el objetivo primero debe ser la protección de la seguridad y la salud en el trabajo, aunque nuestro sistema jurídico ponga énfasis en el aspecto preventivo. Estamos, pues, ante una previsión esencial que debe incorporarse en la gestión preventiva de las empresas, como se contempla en el art. 15 de la LPRL.

## 5.2. El fomento de la cultura preventiva superando el tratamiento del daño

Desde esta perspectiva, debemos destacar que nuestra legislación pone especial énfasis en el medio por encima del resultado, aunque este está plenamente protegido por la proyección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Incluso conviene destacar que se ha criticado esta referencia a la prevención de riesgos laborales, como una opción que venía a asumir una posición defensiva respecto de la tutela jurídica de los riesgos profesionales. Con todo, esta cuestión terminológica no es un aspecto menor y en gran medida tenía en su momento una explicación orientada a favorecer una mejor recepción del nuevo sistema normativo de la prevención de riesgos laborales por parte de los empresarios<sup>16</sup>. Desde esta perspectiva, la asunción legal de la labor preventiva sobre la protección del daño podría entenderse como un aspecto que vendría a infravalorar la tutela del bien jurídico. Sin embargo, ya hemos indicado que dicha protección se encuentra legalmente asegurada. En cierto modo, la opción legal del legislador tenía como finalidad el hecho de poner énfasis en el aspecto preventivo, ante un contexto empresarial que no tenía incorporada aún la cultura preventiva en su actividad empresarial.

Dicho reconocimiento legal se producía asumiendo la necesidad de proteger el derecho a la seguridad y salud en el trabajo desde una disposición con rango de ley, otorgando su debida importancia a la prevención de riesgos laborales. Dicha acción normativa venía a confirmar el papel central de la prevención de riesgos laborales en nuestro ordenamiento. La ley presenta a la prevención de riesgos laborales como un instrumento básico para la lucha contra la siniestralidad, que actúa de forma previa y conjunta con el sistema de reparación de los daños sufridos como consecuencia de la ejecución del trabajo. Con todo, ciertamente la cuestión pendiente sigue siendo la coordinación de dichos bloques de normatividad, permitiendo que

---

<sup>16</sup> En este sentido, se ha indicado que la referencia a la prevención de riesgos laborales tiene un valor propositivo, cuya finalidad no es otra que «contraponer el aspecto preventivo al clínico, la evitación del riesgo antes que el tratamiento del accidentado para su recuperación» (Ojeda Avilés, 1997: 7-9).

entre la prevención y la reparación existan vías de comunicación y que no se produzca una regulación autónoma y aislada en forma de compartimentos estancos.

### 5.3. La importancia del ámbito subjetivo de aplicación de la legislación preventiva

La LPRL es una disposición normativa sumamente importante, que ha venido a modificar y actualizar la respuesta del ordenamiento jurídico en atención a los principios preventivos básicos. Evidentemente, uno de los aspectos más relevantes de la protección legal reside en el aumento considerable del ámbito subjetivo de aplicación de la LPRL. Estamos ante una tutela que se proyecta de forma extensiva a todos los trabajadores subordinados, con independencia de su relación laboral, se corresponda con el trabajo indefinido o temporal, o con independencia de su jornada a tiempo completo o parcial. Concretamente, debemos destacar que la LPRL, en su contenido normativo, presta especial atención a la protección de los trabajadores temporales. Legalmente se han reforzado las obligaciones empresariales de prevención y formación respecto de dicho colectivo (art. 28 LPRL), que en nuestro mercado de trabajo tiene un protagonismo elevadísimo debido a la estacionalidad de la economía española, la rotación laboral y a las posibles prácticas fraudulentas en la contratación temporal.

De igual modo, debemos resaltar la importancia del ámbito subjetivo de aplicación de la ley, cuyas sus reglas protectoras se proyectan incluso extramuros de la legislación laboral. La LPRL se aplica igualmente a trabajadores autónomos, así como a los funcionarios públicos. Estamos ante una manifestación de la ampliación del ámbito subjetivo de la LPRL a otras categorías jurídicas no sometidas al Derecho del Trabajo. Todo ello supone la existencia de una protección transversal a cualquier tipo de trabajo, sea este subordinado o autónomo, dando mayor protagonismo y especialidad a la disciplina de la prevención de riesgos laborales. Dicha especialidad normativa ha fomentado efectivamente la elaboración de estudios doctrinales ligados a la prevención de riesgos laborales, como un ámbito de análisis técnico derivado de la existencia de una parcela de nuestro ordenamiento jurídico con una evidente autonomía científica. Es decir, estaríamos ante un bloque de nuestra legislación con un elevado grado de especialidad, que le convierte en un sector del ordenamiento especial, que no se integra plenamente en el ámbito normativo que representa el Derecho del Trabajo. Y dicha especialidad muestra una importante resistencia a ser aglutinada en el Derecho del Trabajo, a pesar de que nuestro Derecho Laboral se muestre actualmente como una legislación de contenido variable y apegado a la realidad. Evidentemente se trata de bloques normativos diversos, con un ámbito y una intensidad de protección diferentes, a pesar de sus múltiples puntos de conexión normativa<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Esta característica del modelo vigente de prevención de riesgos laborales, en el que la protección de la seguridad y la salud laboral se diferencia y distancia de la protección jurídico laboral, puede contemplarse en el siguiente estudio de referencia (González Labrada, 1996: 173-174).

Especialmente significativo es el caso de los trabajadores autónomos, que igualmente deben cumplir con las obligaciones de seguridad y salud en el trabajo previstas legalmente (art. 3 LPRL). Ello es así, aun teniendo presentes las especialidades derivadas del autoempleo, que supone un tiempo de actividad diversa a la noción de trabajo por cuenta ajena. Ciertamente, la inclusión del trabajo autónomo en el ámbito de aplicación de la LPRL tiene su sentido debido a la gran importancia que representa el autoempleo en el mercado de trabajo español. En efecto, dicha inclusión del trabajo independiente en materia preventiva se presenta como una medida tendente a promover la importancia de la cultura de la prevención en las empresas. La vinculación de los autónomos a las normas preventivas representa una opción decidida por la lucha contra la siniestralidad laboral y por evitar las consecuencias costosas de los accidentes de trabajo. Ello explica igualmente la inclusión de dichos trabajadores en el ámbito protector de la Seguridad Social para proteger los riesgos profesionales. La prevención se manifiesta como un importante recurso para evitar que los costes derivados de los accidentes de trabajo repercutan al conjunto de la sociedad. No obstante, el catálogo de obligaciones preventivas muestra una adaptación a la forma de trabajo autónomo, simplificándose alguna de ellas, como sucede, por ejemplo, con la obligación formativa en materia de prevención de riesgos laborales, que únicamente es imperativa cuando se empleen a trabajadores por cuenta ajena o cuando el trabajo autónomo lo requiera en función de su peligrosidad. Por tanto, el conjunto de las obligaciones preventivas de los trabajadores autónomos debería adaptarse a la actividad, teniendo en cuenta la necesidad de prever los riesgos y adoptar las medidas preventivas adecuadas según la peligrosidad de la actividad productiva. Sin duda, una de las críticas más relevantes a la inclusión del trabajo autónomo en el ámbito de aplicación de la ley reside en la configuración difusa de su deber de prevención, caracterizado de forma imprecisa y con grandes dosis de indefinición.

#### **5.4. El desarrollo normativo de derecho a la prevención de riesgos laborales desde un punto de vista cualitativo**

Sin duda, otro de los aspectos relacionados con el tratamiento legal de la prevención de riesgos laborales se encuentra en su desarrollo normativo<sup>18</sup>. La regulación reglamentaria en ejecución de la LPRL ha sido intensa y se ha mostrado especialmente importante en materia de servicios de prevención. De igual modo, existe un espacio relevante a la acción de la negociación colectiva, que en la práctica no ha tenido un papel importante desde el punto de vista cualitativo. Efectivamente, la regulación de la prevención de riesgos laborales no se agota

---

<sup>18</sup> En efecto, la necesidad de un amplio desarrollo normativo ha sido destacada doctrinalmente y fue necesario para alcanzar el objetivo de colmar el vacío de regulación que en su momento existía en nuestra legislación. Se trataba de una situación que era preciso afrontar con el fin de garantizar la correcta recepción del Derecho Social Europeo (Sala Franco - Arnau Navarro, 1996: 45).

con la LPRL, sino que se necesita de un importante tratamiento normativo, sobre todo, en una materia tan técnica como es la prevención de riesgos laborales.

La regulación de salud y seguridad en el trabajo requiere de un amplio desarrollo reglamentario. En este sentido, la LPRL, en su artículo 6, ya contemplaba la necesidad de aprobar hasta siete reglamentos técnicos. En el momento de aprobación de la ley, el objetivo era sustituir la Ordenanza General de Seguridad e Higiene, pero dicha regulación reglamentaria debería igualmente contemplar aspectos técnicos de las directivas europeas, que no se recogían en la LPRL. Se trata, pues, de un catálogo amplio reglamentario que afecta a cuestiones tales como las exigencias mínimas de protección de las condiciones de trabajo, las limitaciones o prohibiciones relativas a los agentes que causan riesgos para la salud, los procedimientos de evaluación de los riesgos laborales, los procedimientos de calificación de enfermedades profesionales, etc. Ciertamente, se trata de un contenido imposible de abordar monográficamente en la ley, Ello se debe a la naturaleza jurídica contingente de la prevención de riesgos laborales, al tratarse de aspectos que deben ser revisados periódicamente conforme a los criterios actualizados de la experiencia y la técnica preventiva.

En este sentido, debemos destacar que cuando nos referimos a dichas cuestiones técnicas no estamos hablando de una cuestión menor. Al contrario, se trata de temas esenciales, que no pueden contemplarse como un mero supuesto de legislación ejecutiva, sino que estamos ante una auténtica labor de ordenación y de regulación en el sentido estricto de la palabra. Conviene precisar que estamos ante un supuesto de ordenación legal y, por tanto, se integra en el bloque de normatividad. Ello significa que estamos ante la competencia normativa del Estado, evitando contemplar dichas cuestiones como aspectos meramente ejecutivos que puedan ser regulados por las Comunidades Autónomas (art. 149.1.7 CE). En este sentido, la potestad reglamentaria corresponde al Estado, en ejecución de la LPRL, que como sabemos tiene el carácter de norma básica en su totalidad<sup>19</sup>. Y todo ello a pesar de que las competencias relativas a medio ambiente, sanidad e higiene se prevean constitucionalmente como materias objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas (art. 148 CE).

### **5.5. Reflexiones sobre intensidad protectora del tratamiento normativo de la prevención de riesgos laborales**

De igual modo, es preciso destacar que estos objetivos tan ambiciosos en materia de prevención de riesgos laborales han tenido efectos directos en la percepción empresarial sobre las medidas legislativas. A ello se suman los elevados

---

<sup>19</sup> Sobre la delegación reglamentaria en materia de prevención de riesgos laborales recomendamos la consulta de los siguientes trabajos de investigación (Sala Franco - Arnau Navarro, 1996: 47; López Terrada, 1996: 11; Blasco de Luna, 2019, 79).

costes empresariales, que han propiciado que las empresas consideren a dicha disposición legal como una norma que impide su correcto cumplimiento. Desde esta perspectiva, conviene señalar que para muchas empresas las ambiciosas obligaciones preventivas son prácticamente inasumibles. Es evidente que las obligaciones patronales de naturaleza preventiva han impuesto costosas medidas en la gestión ordinaria de las empresas.

Dicha regulación ha derivado en una corriente crítica empresarial. Sin embargo, estas reticencias empresariales no han trascendido masivamente desde el punto de vista institucional. Ello se debe a que gravita en esencial el reto de avanzar en la protección y la garantía de la vida y la integridad física de los trabajadores. A diferencia de lo que sucede con otras materias, como son el coste del despido o de los tipos contractuales, las organizaciones empresariales no cuestionan la intensidad protectora del bloque normativo de prevención de riesgos laborales. Ello se debe a la propia razón de su necesidad, que, por otro lado, tiene como fin evitar la activación del régimen de responsabilidad jurídica empresarial. Evidentemente, las consecuencias económicas de la responsabilidad jurídica empresarial son más intensas desde el punto de vista de la reparación económica del daño laboral producido. Con todo, conviene destacar que esta situación debe contrastarse constantemente con los datos de siniestralidad laboral. En nuestro país siguen aumentando en los últimos años los datos de siniestralidad laboral, aunque, en líneas generales, España tiene un buen nivel de seguridad y salud en el trabajo. España es uno de los países con mejores índices de salud laboral de la Unión Europea, todo ello a pesar de sus datos de siniestralidad<sup>20</sup>.

Con todo, debemos destacar los resultados negativos relativos a los accidentes de trabajo en España<sup>21</sup>. La siniestralidad sigue experimentando una tendencia progresiva al alza, que ciertamente es preocupante. En este sentido, conviene tener en cuenta que la propia eficacia de la ley debe contrastarse con los índices de siniestralidad laboral. La ausencia de una aplicación adecuada de la pre-

---

<sup>20</sup> A pesar del número de accidentes de trabajo registrados en los últimos años, se valora muy positivamente los índices de salud laboral, con un descenso de la siniestralidad. Concretamente, se reconoce el efecto positivo de las campañas de difusión de la dimensión preventiva, que «han demostrado su eficacia en el aumento de la sensibilización de la población respecto a los riesgos existentes y en el fomento de la acción preventiva». Vid. Agencia Europea para la Seguridad y la Salud en el Trabajo, Prioridades y estrategias de la política en materia de seguridad y salud en el trabajo en los Estados Miembros de la Unión Europea, 2019.

<sup>21</sup> En virtud de los datos del Informe de Estadística de accidentes de trabajo, correspondiente a 2019, publicado por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, en España se declararon 600.622 accidentes de trabajo en 2019 correspondientes al colectivo de personas trabajadoras asalariadas. De los accidentes durante la jornada, 3.449 fueron graves y 475 mortales. Todo ello supone un descenso respecto del año anterior, un 12 por 100 menos, en el que se dieron 540 mortales. Con carácter general, la cifra global de fallecidos por accidentes de trabajo, incluidos asalariados y trabajadores por cuenta propia, tanto en jornada de trabajo como 'in itinere', se sitúa, durante 2019, en 695 personas, frente a las 717 personas que fallecieron en 2018.

vención de riesgos laborales en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, unido a otros factores propios de nuestro mercado de trabajo como son la precariedad laboral y el desempleo, repercuten negativamente en la siniestralidad. Los índices de muerte por accidente de trabajo siguen siendo elevados y aún está lejano el objetivo de su erradicación.

Como hemos indicamos, el contexto de crisis económica endémica, agravada por el Covid-19, ha supuesto, con carácter general, un cierto abandono del bloque normativo de la prevención de riesgos laborales. Se ha optado por prestar atención a los contenidos de la legislación laboral relativos a la rebaja directa de los costos laborales y a las medidas de flexibilidad interna y externa en el trabajo. Este nuevo ciclo ha dado lugar a un aumento evidente de la precariedad laboral y no cabe duda de la conexión existente entre precariedad en el empleo y siniestralidad laboral<sup>22</sup>. Efectivamente, la rotación en el trabajo y la falta de formación y experiencia laboral aumentan considerablemente el riesgo en el trabajo. Esta circunstancia se aprecia con mayor claridad en aquellas personas que no llevan un tiempo suficientemente prolongado de permanencia en el trabajo para poder asumir los requerimientos de una prestación laboral segura. La lucha contra la siniestralidad laboral requiere, pues, de cambios estructurales, que incluso trascienden del propio ámbito preventivo y afectan transversalmente al conjunto de la legislación laboral. De igual modo, también es preciso plantearse un programa de reforma, con importantes ajustes que actualicen la ley. Concretamente, conviene prestar especial atención a los nuevos riesgos profesionales, en especial, a los relativos a la ciberseguridad y a la mayor interconexión digital en el ámbito laboral<sup>23</sup>.

## 6. El papel de la negociación colectiva en su labor de defensa del derecho a la salud en el trabajo

La negociación colectiva debería desempeñar una labor efectiva de protección reforzada de los derechos fundamentales relativos a la vida, la salud y la dignidad de los trabajadores. La presencia de aspectos de orden público absoluto en nada impide el amplio margen de acción de la negociación colectiva. Sin duda, dicho rol está incluso presente en su propia configuración como fuente

---

<sup>22</sup> Esta relación entre siniestralidad y precariedad laboral ha sido destacada recientemente por el Ministerio de Trabajo y Economía Social, a propósito del Día Mundial de la seguridad y salud en el trabajo, de 28 de abril de 2020. En este sentido, se viene a reafirmar institucionalmente el compromiso de lucha contra la siniestralidad laboral.

<sup>23</sup> Actualmente, uno de los principales ámbitos de acción de la política preventiva en las empresas se manifiesta respecto de la incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en la seguridad y salud en el trabajo. En concreto, destacamos la proyección en la materia de la protección de datos y la prevención de riesgos (Mella Méndez, 2020: 70-71; Miñarro Yanini, 2020: 17-19).



profesional prevista constitucionalmente (art. 37 CE). De hecho, conviene destacar que la labor reglamentaria, muchas veces especialmente intervencionista, podría suponer restar ámbito de acción a la negociación colectiva. Sin embargo, la labor de los convenios colectivos es esencial para proyectar la aplicación de las reglas generales a los ámbitos sectoriales y empresariales. En este sentido, deberíamos abogar por la relevancia de la negociación colectiva sectorial, que aseguraría la homogenización de condiciones de trabajo y de las medidas preventivas, evitando las fórmulas de dumping empresarial por conseguir espacios con menor coste económico empresarial.

Con carácter general, se puede decir que caben múltiples fórmulas de coordinación entre la legislación y la negociación colectiva. En este sentido, la negociación colectiva es un ámbito de ordenación especialmente importante, que debe ser promocionado por el propio legislador, respetando su función en esta materia, máxime cuando su papel basado en la libertad sindical y en la autonomía colectiva permite orientar los mecanismos de protección en los contextos específicos de aplicación, descendiendo a la arena de las relaciones laborales<sup>24</sup>. A pesar de que la negociación colectiva no se contemple expresamente en la LPRL, en su art. 6, como medio de desarrollo de la ley, evidente su papel es esencial desde una perspectiva omnicompreensiva de la protección del derecho a la salud en el trabajo. Ciertamente, la función de la negociación colectiva tendría un evidente papel normativo desde la perspectiva de la garantía y protección de la seguridad y salud en el trabajo<sup>25</sup>. Por ello, deberíamos entender que su contenido normativo puede perfectamente ser objeto de la negociación colectiva. Ciertamente, la legislación está en clara sintonía con la función complementaria de la negociación colectiva y, por tanto, se trata de ámbitos normativos compatibles<sup>26</sup>.

---

<sup>24</sup> Esta afirmación contrasta con las previsiones de la Directiva Marco europea, relativa a la seguridad y salud en el trabajo, que alude a la acción normativa de las disposiciones legislativas, reglamentarias y administrativas para la adaptación nacional de su contenido. Se evita la referencia expresa a la negociación colectiva. Ciertamente, la Directiva no contempla a la negociación colectiva como un cauce ordinario de transposición normativa del Derecho Social Europeo, debido esencialmente a su orientación sectorial y empresarial y por su contenido normativo contingente. Sin embargo, dicha afirmación no puede suponer la anulación de dicha fuente de ordenación laboral, puesto que la Directiva únicamente se centra en el canal de transposición efectiva de los principios protectores europeos, respetando posteriormente los sistemas de fuentes profesionales de los distintos sistemas normativos nacionales.

<sup>25</sup> Sobre la función de la negociación colectiva en el ámbito normativo de la prevención de riesgos laborales, conviene tener presente los siguientes estudios de referencia (Quesada Segura, 1997: 19-ss; López Gandía, 1988: 24-26; Palomeque López, 1996: 203-ss; Alemán Páez, 1997: 8-ss).

<sup>26</sup> Esta posibilidad de la autonomía colectiva de asumir la ordenación de la prevención de riesgos laborales está justificada en la evidente relación existente entre la legislación y la función complementaria de la negociación colectiva. Por tanto, la prevención de riesgos laborales se manifiesta como un contenido objetivo que permite su regulación autónoma en base al sistema de fuentes de la relación laboral (Valdés Dal-Ré, 1994: 13).

De igual modo, conviene señalar que la propia LPRL no muestra una especial preocupación por el rol de la negociación colectiva, sino que le atribuye una función residual. Este papel de la negociación colectiva contrasta ciertamente con su potencial margen de acción normativa. Sin duda, la LRPL podría ser desarrollada en virtud de los convenios colectivos. En este sentido, podríamos decir que estamos ante una función de complementariedad, que no puede olvidar la posibilidad de regulación compartida entre las fuentes legales y convencionales. En este punto, la ley parte de su función reguladora como mínimo indispensable, siendo su vocación claramente intervencionista, al conferir un papel residual a la negociación colectiva. En este sentido, la negociación colectiva estaría orientada a mejorar los mínimos legales de referencia, así como a desarrollar una acción orientada a formular aspectos alternativos a las reglas previstas legalmente. Este aspecto se observa claramente en materia del sistema de representación laboral especializada en prevención de riesgos laborales (art. 34 y 35 LPRL). Efectivamente, existe en la actualidad una cierta inercia normativa a contemplar que la regulación de los derechos fundamentales en el trabajo se presenta como un mínimo legal y que esta materia se configura como un hándicap normativo, que sobrepasaría las competencias ordinarias de la negociación colectiva. Sin duda, se trata de un planteamiento claramente reduccionista de la posible acción de la negociación colectiva y que priva en la práctica de un ámbito de regulación adicional sumamente importante para la defensa del derecho a la salud en el trabajo.

Con todo, conviene destacar que la defensa del ámbito de acción de la negociación colectiva no tiene actualmente un contexto idóneo de promoción, especialmente en el ámbito normativo de la prevención de riesgos laborales. Actualmente, estamos asistiendo a un auténtico debilitamiento de la negociación colectiva. Se trata de un proceso acuciado por las últimas reformas laborales, así como por el proceso de crisis económica estructural, que ha derivado en un contexto de incertidumbre. Todo ello ha potenciado la precariedad laboral. Se ha producido un debilitamiento de las políticas empresariales de prevención de riesgos laborales, devaluándose la protección frente a la siniestralidad laboral (Domingo Monforte - Salvador Álvarez, 2019: 7-8). Estamos asistiendo a un proceso que está cegando la cultura preventiva por parte de las empresas, produciéndose incluso un repliegue de las propias instituciones públicas especializadas en la materia. Sin duda, en este contexto atípico la negociación colectiva está llamada a asumir un papel protagonista en la defensa del derecho a la salud en el trabajo, así como remover las nuevas tendencias e impulsar a las empresas a asumir nuevas medias de protección de la salud laboral. La negociación colectiva debe acoger una protección alejada de las fórmulas de responsabilidad social corporativa. La negociación colectiva debe brindar nuevas cotas de protección, canalizando medidas tuitivas que descarten en el futuro los márgenes de responsabilidad jurídica empresarial.

## 7. La proyección de los deberes empresariales en materia preventiva como presupuesto de la garantía del derecho a la salud en el trabajo: la relevancia tuitiva del deber general de protección del empresario

La LPRL desarrolla esta carga empresarial de salud laboral, basada en la propia organización empresarial y en los riesgos que ella misma genera, y se configura sobre la base de un deber general de prevención, que se detalla posteriormente en otros deberes legales específicos de protección efectiva. Ciertamente, estamos en presencia de una opción de la legislación sobre seguridad y salud en el trabajo, a la hora de configurar la carga empresarial y su correspondiente coste, que se integra en una gestión integral de la salud en el trabajo. Desde esta perspectiva, es preciso que la empresa tenga conocimiento y sea consciente de la trascendencia que dichos deberes suponen<sup>27</sup>. Se trata de una carga asentada en el deber general de protección, que se integra correlativamente en una serie de obligaciones que la LPRL detalla y que vienen a llenar de contenido la deuda empresarial de salud en el trabajo. Ello es importante debido a que sobre la base del incumplimiento de dichos deberes se activará, en su caso, el régimen de responsabilidad empresarial, articulando el sistema de protección transversal de los daños producidos en el trabajo.

La LPRL delimita un conjunto de deberes preventivos a cargo de las empresas, vinculados al deber general de protección en materia de seguridad y salud en el trabajo. Esta opción legal de protección supone en la práctica una vigilancia constante preventiva, así como la implantación de una atención preventiva ordinaria, que llena de contenido la política de prevención en la empresa. Dicha actuación preventiva se asienta sobre la base de los servicios preventivos, a los que posteriormente nos referiremos. Ello implica que el conjunto esencial de la protección y la propia efectividad de las normas legales recaen directamente sobre las empresas, que están obligadas a la implantación de medidas preventivas adecuadas en atención a los riesgos presentes en la actividad productiva.

El art. 14.2 LPRL enuncia el deber general de protección en materia preventiva, al establecer que «el empresario realizará la prevención de los riesgos laborales mediante la adopción de cuantas medidas sean necesarias para la protección de la seguridad y salud de los trabajadores». Esta declaración viene, pues, a configurar la posición del empresario de garante y protector de la seguridad y salud en el trabajo, con un ámbito de protección ciertamente extensivo. El deber general de protección del art. 14 LPRL se presenta como un deber marco, que sirve de base y fundamento para las demás obligaciones preventivas que se contemplan de

---

<sup>27</sup> En los casos de incumplimientos empresariales, que conllevan la sanción de falta grave en materia de prevención laborales, junto a la propia vulneración del deber preventivo, tiene especial importancia la vulneración de los derechos fundamentales. Vid. STS (Social) de 18 de mayo de 2018 (RJ 2018, 2764). STS (Social) de 3 de noviembre de 2015 (RJ 2015, 5779).

forma complementaria y sucesiva según su grado de especialidad y en virtud de su carácter específico<sup>28</sup>. Esta previsión normativa implica igualmente la obligación empresarial de desarrollar una actividad preventiva. En concreto, el empresario «desarrollará una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes». De igual modo, la empresa «dispondrá lo necesario para la adaptación de las medidas de prevención», teniendo en cuenta la evolución de los riesgos y las modificaciones del trabajo (art. 14.2 LPRL).

Efectivamente, se trata de una delimitación legal genérica del deber empresarial de garante de seguridad y salud en el trabajo. El empresario está obligado a elegir constantemente los medios de prevención adecuados para asegurar un comportamiento diligente y así evitar una cuota de responsabilidad jurídica<sup>29</sup>. Es decir, las empresas están obligadas a aplicar las medidas necesarias, teniendo en cuenta en su actuación la mejor protección posible, recurriendo a los medios necesarios para adaptar la prevención a los cambios producidos en el trabajo. Con todo, no podemos entender que estamos ante un deber que se cumple con una mera actuación discrecional de las empresas, sino que el cumplimiento del deber estará en conexión de la observancia de las normas en materia de prevención de riesgos laborales y, en concreto, en relación con la aplicación del catálogo de deberes específicos previstos legalmente. Muchos de estos deberes están configurados difusamente y se aplicarán en atención a la dimensión y a las posibilidades económicas de las empresas. De igual modo, todo ello tiene un carácter evolutivo y dinámico en el tiempo, de suerte que la política preventiva de la empresa deberá observar las prácticas más actuales y dominantes, relativas a la protección adecuada de la seguridad y salud en el trabajo.

Precisamente, una de las observaciones críticas realizadas a este sistema prolijo e intenso de obligación patronal ha sido su enunciación amplia y a veces indeterminada. Ello deja un gran margen de interpretación. Se trata de una formulación que plantea importantes problemas aplicativos, que en muchas situaciones da lugar a supuestos de inseguridad jurídica para las empresas, que a la postre son las potenciales responsables a efectos jurídicos. Sin duda, esta observación se produce básicamente en el ámbito de las obligaciones generales, puesto que en el caso de

---

<sup>28</sup> En efecto, el fundamento jurídico de las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales se haya en la relación de subordinación derivada del contrato de trabajo. Es decir, tiene su origen y razón de ser en la situación de poder del empresario, que le faculta para controlar y supervisar las condiciones de trabajo y que los trabajadores deben observar debido a la posición general de subordinación respecto del poder de dirección de las empresas (Gutiérrez-Solar Calvo, 1999: 255-257).

<sup>29</sup> En este sentido, podemos destacar que a efectos de responsabilidad resulta especialmente importante la necesidad de evaluar convenientemente la actividad laboral por parte de la empresa principal. Ello es especialmente importante cuando se causan daños graves en la salud de los trabajadores de la empresa contratista, cuando resulta evidente una falta de coordinación entre las empresas concurrentes. Vid. STS (Social) de 22 de julio de 2020 (RJ 2020, 3882).

los deberes específicos claramente las posibilidades de interpretación son mucho más reducidas y el margen de acción en su aplicación es inferior<sup>30</sup>. Ello ocurre, por ejemplo, en el caso de la vigilancia de la salud laboral, la formación preventiva o la implementación de los servicios de prevención. En estos casos, el margen de apreciación empresarial es casi nulo y la activación de la responsabilidad jurídica en estos supuestos no plantea dudas desde el punto de vista de su incumplimiento. En cambio, el gran escollo interpretativo reside en la proyección práctica del art. 14 LPRL y, en concreto, el margen de acción de su carácter extensivo. Esta formulación legal ciertamente supone una garantía tuitiva para los trabajadores, pero genera grandes dosis de inseguridad empresarial respecto a la activación del régimen jurídico de responsabilidad empresarial. En la práctica se deberá tener en cuenta la interpretación de la norma según el canon de la jurisprudencia, sin que éste sea un criterio seguro, que esté siempre presente y que de soluciones precisas ante cualquier supuesto de hecho. Ciertamente, la casuística supera con creces a la respuesta legal y jurisdiccional. Sin duda, despejar esta incógnita obliga a tener en cuenta el conjunto de normas que se proyectan sobre la materia, así como la jurisprudencia consolidada sobre la compensación del daño laboral.

## 8. Deuda de salud laboral y deberes específicos de protección efectiva

### 8.1. La relevancia de la obligación general de protección frente a los riesgos laborales

Con carácter general, debemos destacar que el deber general de protección, que incumbe al empresario (art. 14.2 LPRL), se delimita necesariamente sobre la base los deberes específicos en materia preventiva. Dichas obligaciones vienen a llenar de contenido la posición del empresario de garante de seguridad y salud en el trabajo. Dicho catálogo obligacional se refieren a la evaluación de los riesgos, la información, consulta y participación de los trabajadores, la vigilancia de la salud en el trabajo, la implantación de una organización preventiva en la empresa, la labor de perfeccionar permanente la protección existente en la empresa, las actuaciones empresariales para adaptar las medidas de prevención a las modificaciones del trabajo y, entre otras, las medidas empresariales en caso de emergencia y riesgo grave e inminente<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> En algunos casos, la delimitación de los deberes específicos es sumamente rigurosa y detallada. Ello sucede, por ejemplo, en relación con las obligaciones de las empresas sobre los niveles de presión acústica. Dichos niveles de ruido se encuentran delimitados precisamente en el Real Decreto 286/2006, de 10 de marzo, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al ruido, y que las empresas deben observar rigurosamente en relación a la protección contra el ruido.

<sup>31</sup> Dichas obligaciones materiales se complementan necesariamente con las obligaciones organizativas, que se refiere al necesario desarrollo de los órganos de gestión de la prevención en la empresa. Son los órganos especializados en materia preventiva que asisten a la empresa y vienen a controlar el

De este modo, la obligación de protección del empresario adquiere una especial relevancia con la delimitación de las obligaciones de contenido material. Estos deberes aluden a las obligaciones directamente relacionadas con la protección de la seguridad y la prevención de los riesgos en el trabajo. Sin duda, se trata de un conjunto de obligaciones que han experimentado un importante aumento, sin duda, influidas por la corriente protectora del Derecho Social Europeo<sup>32</sup>. Todo ello abarca a un conjunto de deberes ciertamente instrumentales y que representan para las empresas un evidente coste económico. Estas obligaciones implican la adopción de medidas concretas, respecto de las cuales se ha mostrado una cierta resistencia empresarial, sobre todo, en aquellas empresas que tienen menor capacidad de asumir dichas obligaciones de gestión preventiva.

## 8.2. La conformación de un catálogo amplio de obligaciones preventivas basado en los principios inspiradores de la acción preventiva

Como decimos, la extensión de dichos deberes se refiere a cuestiones de distinta índole, que llenan de contenido el deber de prevención y protección frente a los riesgos laborales. Nos estamos refiriendo a un conjunto de obligaciones preventivas<sup>33</sup>, que se basan, con carácter general, en los principios inspiradores de la acción preventiva (art. 15 LPRL)<sup>34</sup>. Con esta labor de determinación

---

cumplimiento de la normativa. Dichos órganos de prevención tienen una finalidad evidentemente preventiva, buscando la especialización en la materia para una adecuada protección. Ello igualmente afecta al control de los propios representantes de los trabajadores, igualmente especializados en materia preventiva, aunque en su facultad más intensa la ley opta por conferir a los representantes generales de los trabajadores el poder de paralización del trabajo en caso de riesgo grave e inminente.

<sup>32</sup> En este sentido, podemos destacar su naturaleza de deberes complementarios al deber general de protección. La propia LPRL contempla una serie de deberes empresariales en materia preventiva, con una especial raíz en la Directiva Marco europea. Por ejemplo, podemos resaltar la proyección de los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos laborales, que se presenta como una categoría general, que, a su vez, se especifica en una serie de obligaciones subsiguientes relativas a la capacidad de procreación, la maternidad, la protección de los menores o las relaciones de trabajo temporales.

<sup>33</sup> Dichos criterios de actuación empresarial se resumen básicamente en la obligación de evitar, evaluar, combatir y planificar los riesgos laborales y su prevención. Una previsión que se proyecta subsiguientemente en las obligaciones de evaluación de riesgos inicial y periódica, la protección individual y colectiva en los equipos de trabajo, la información individual y colectiva sobre los riesgos laborales, la protección y sus medidas, la formación de trabajadores, inicial y tras posibles modificaciones habidas en la empresa, el análisis de situaciones de emergencia, los primeros auxilios y personal de prevención, el informar de los riesgos graves e inminentes que se produzcan, e interrumpir la actividad si fuera necesario para evitarlos, la vigilancia periódica de la salud, bajo los principios de consentimiento y confidencialidad, la elaboración y disponibilidad de datos sobre posibles riesgos empresariales y siniestralidad existente, la coordinación de las medidas preventivas aplicables a las contratadas y a trabajadores autónomos que trabajaran en sus instalaciones y la protección especial de grupos de trabajadores con características de mayor riesgo.

<sup>34</sup> En este sentido, el art. 15 de la LPRL contempla los principios generales de aplicación por parte de las empresas de las medidas que conforman el deber general de protección del art. 14 de la LPRL (Sánchez Urán-Azaña – Gil Plana, 2009: 29-31).

se aprecia, pues, un importante cambio de significado del deber de prevención y protección, que deja de ser un deber ambiguo para desarrollarse normativamente con rigor y precisión en la propia LPRL. De igual modo, dichos deberes se desarrollarán posteriormente con mayor precisión desde el punto de vista técnico en las disposiciones reglamentarias. Ciertamente, el desarrollo de dichas obligaciones materiales sobrepasaría con creces el objetivo del presente estudio. No es, pues, el objetivo de este trabajo el delimitar jurídicamente cada una de las obligaciones específicas contempladas por el legislador a efectos de responsabilidad empresarial. Sin embargo, vamos a pronunciarnos especialmente sobre tres deberes que debemos entender cardinales desde el punto de vista de la protección adecuada del derecho a la salud en el trabajo. Nos estamos refiriendo al deber de organización de los servicios de gestión de la prevención, al deber de vigilancia de la salud y al deber de información y consulta del empresario a sus trabajadores en materia preventiva.

Con carácter general, entendemos que la primera obligación del empresario es introducir en su gestión empresarial la propia atención de los riesgos profesionales y anticiparse así a las situaciones concretas que puedan generar siniestralidad laboral. Por ello, el empresario está obligado a organizar adecuadamente los servicios de prevención en la empresa. En este sentido, conviene señalar que se trata de un deber técnico y cualificado del deber general de prevención del empresario. Dicha obligación de organización de los servicios de prevención se configura como una medida imperativa relativa a la constitución o, en su caso, el recurso a un concierto de servicios de prevención. De igual modo, y en las empresas con menores posibilidades, dicha obligación se puede concretar en virtud de la designación de trabajadores que se encarguen de tal función, a los que podríamos denominarles, ante la ambigüedad de la ley, como vigilantes de seguridad y salud en el trabajo.

Ciertamente, se trata de una concepción amplia de la noción de servicios de prevención, que incluye tanto a servicios en sentido estricto, como a personas formadas y especializadas en la materia. En realidad, la fórmula concreta de aplicación dependerá, en gran medida, de la dimensión y de las posibilidades preventivas de las empresas. Estamos ante una concepción amplia de la noción de servicios de prevención, que proviene de la Directiva Marco europea (Directiva 89/391/CEE). La obligación de constitución de servicios de prevención decae y, por tanto, el empresario no estaría obligado a crear o concertar dichos servicios, en aquellos casos en los que las empresas tengan menos de diez trabajadores y el empresario desarrolle su actividad de forma habitual en el centro de trabajo en cuestión (art. 30.5 LPRL). Esta exención está prevista para esta situación concreta y siempre que el propio empresario esté capacitado para asumir por sí mismo las correspondientes funciones de gestión de los riesgos laborales.

En segundo lugar, una vez asumida la gestión de la prevención de riesgos por las empresas, el siguiente deber a tener en cuenta es la evaluación periódica

del estado de salud de los trabajadores. Sin duda, este es un elemento de información esencial, que permitirá a la empresa posteriormente poder cumplir con otros deberes de prevención y, en general, asegurar su deuda de seguridad y salud en el trabajo<sup>35</sup>. Con carácter general, debemos indicar que el deber de vigilancia de la salud se configura legalmente como una obligación específica. Sin embargo, dicho deber patronal se delimita normativamente con un contenido genérico en relación a su función protectora de la salud laboral. Y ello a pesar de la gravedad que supone el posible incumplimiento de dicha obligación, puesto que la infracción de dicho deber empresarial puede generar la activación de las responsabilidades administrativas, civiles e, incluso, penales<sup>36</sup>.

Generalmente, la obligación de vigilancia de la salud se satisface en virtud de la práctica de los conocidos reconocimientos médicos. De igual modo, se trata de una obligación que cuenta con una regulación dispersa, aunque básicamente su contenido normativo se centra en materia preventiva. Con todo, debemos apuntar que no estamos solamente a una regulación de naturaleza preventiva, sino que igualmente confluyen en la materia reglas de seguridad social. El deber general del empresario de garantizar una vigilancia periódica del estado de salud de sus empleados está orientado al análisis de la incidencia de los riesgos laborales. De este modo, la empresa podrá recabar la correspondiente información necesaria para adoptar las medidas preventivas idóneas (art. 22.1 LPRL). Se trata de una obligación condicionada, con carácter general, y salvo casos especiales, a la previa autorización por parte del propio trabajador afectado. Dicho deber empresarial se configura como dispositivo para el empleado, si su prestación de servicios no revierte especial peligrosidad, ni pone en peligro al propio trabajador, sus compañeros o los usuarios o consumidores.

La obligación empresarial de evaluación de la salud de los empleados se convierte en un deber imperativo para la empresa, sin que sea preciso el consentimiento del trabajador, cuando la naturaleza de la actividad laboral así lo aconseje. En estos casos, nos encontramos, pues, ante una obligación estricta, que implica la práctica de los reconocimientos médicos de manera inexcusable. Dicha práctica obligatoria se presenta en una serie de supuestos concretos, que se

---

<sup>35</sup> En algunas circunstancias, se ha manejado jurisprudencialmente la tesis de la desobediencia justa, que permite entender que la obligación de obediencia del trabajador puede encontrar excepciones. En concreto, se puede entender que «el deber de obediencia no puede ser entendido en forma tan absoluta que imponga el cumplimiento de cuántas órdenes o instrucciones». Vid. STS (Social) de 10 de diciembre de 1976 (RJ 1976, 5484). STS (Social) de 11 de marzo de 1991 (RJ 1991, 1842). Esta misma interpretación se mantiene en el ámbito los Tribunales Superiores de Justicia. Vid. STSJ de Andalucía (Social) de 5 de febrero de 2008 (RJ 2009, 1071). STSJ de Aragón (Social) de 20 de mayo de 2002 (AS 2002, 2077).

<sup>36</sup> Con carácter general, estamos ante un sistema de deuda empresarial, que insta, por su parte, a su cumplimiento efectivo por parte de los trabajadores, de suerte que su cumplimiento provoca beneficios en materia de salud laboral y, por el contrario, su incumplimiento desencadena perjuicios para los mismos (González Díaz, 2002: 99; Gorelli Hernández, 1996: 193).



producen cuando el análisis del estado de salud del trabajador sirva para valorar la incidencia del trabajo sobre la salud, o bien permita valorar si el estado de salud del trabajador es peligroso para él mismo, para los demás trabajadores o para terceros relacionados con la empresa. De igual modo, el reconocimiento médico será obligatorio en aquellos supuestos previstos legalmente, en cuyo caso, la práctica de los reconocimientos médicos será necesaria para proteger a los trabajadores frente a los riesgos específicos y en las actividades particularmente peligrosas.

Con carácter general, se ha indicado que la amplitud de dichos supuestos especiales es tal, que incluso se viene a transformar la propia proyección del principio general de voluntariedad de los reconocimientos médicos. De este modo, la evaluación de la salud de los trabajadores se convierte en una práctica preventiva imperativa, que se define legalmente de forma sumamente amplia. Ciertamente, la extensión de dichos supuestos permite reducir el principio de voluntariedad de la obligación de vigilancia de la salud, condicionando su configuración como un principio general de la actividad preventiva de las empresas. La LPRL parte de un principio general, que presupone el consentimiento del trabajador. No obstante, posteriormente se produce una alteración de dicha regla en función del caso concreto y en virtud la naturaleza de la actividad laboral. En cierto modo, podríamos decir que dicha excepción a la regla general vendría a coincidir con la regulación de seguridad social, que prevé el carácter necesario de los reconocimientos médicos (arts. 243 y 244 LGSS).

Desde la perspectiva de la Seguridad Social, los reconocimientos médicos se contemplan como una medida que las empresas tienen que practicar cuando pretendan cubrir puestos de trabajo con especiales riesgos en el ámbito de las enfermedades profesionales. En estos casos, dichas empresas estarán obligadas a realizar dichos reconocimientos médicos previos, evaluando el estado de salud de los candidatos a los puestos de trabajo. Dicha práctica se extiende igualmente a los reconocimientos médicos periódicos previstos reglamentariamente. Estos reconocimientos médicos serán obligatorios para los trabajadores afectados, debiendo el empresario costear los gastos derivados de su realización, practicándose en la jornada de trabajo e incluyendo el coste salarial por el tiempo no prestado y por el importe del desplazamiento al lugar de su realización (art. 243.2 LGSS).

En este sentido, conviene tener en cuenta que el incumplimiento de la obligación de reconocimientos médicos derivado del art. 243 LGSS implica la posición del empresario incumplidor como responsable directo de la responsabilidad en orden a las prestaciones. Se trata de una responsabilidad que podría derivarse de las posibles enfermedades profesionales que se pudieran producir. Y dicha posición de responsable directo de las prestaciones se aplicará igualmente para las mutuas colaboradoras con la Seguridad Social, cuando el empresario estuviera asociado con dichas Mutuas y ésta no procediera a la práctica de dichos recono-

cimientos obligatorios. Si la mutua no cumple con su obligación de practicar los reconocimientos médicos responderá en los mismos términos que el empresario. Ello implicará la necesidad de abonar el importe correspondiente a los costes derivados de las prestaciones, así como la rehabilitación y, en su caso, el abono del recargo de prestaciones por falta de medidas de prevención (art. 244.3 LGSS).

Por último, es especialmente importante, a efectos de promover la prevención en la empresa, la apertura y el mantenimiento por parte del empresario de un canal constante de información y consulta con los trabajadores (art. 18 LPRL). Sin duda, la relevancia del deber empresarial de información y consulta a los trabajadores en materia preventiva es esencial y se configura como un instrumento ineludible desde el punto de vista de la efectividad de las medidas preventivas adoptadas por las empresas. De igual modo, dicho deber tiene una especial vinculación con los derechos de participación y representación de los trabajadores en relación a la seguridad y salud laboral. Concretamente, este cauce de participación en materia preventiva se manifiesta como una dimensión insustituible del sistema de participación general de los trabajadores en la empresa. En este sentido, conviene indicar que dicho cauce de participación colectiva de los trabajadores comprende las facultades de colaboración, consulta, información y negociación colectiva en materia preventiva.

Ciertamente, estos derechos deberán ser ejercitados por los representantes genéricos y específicos de los trabajadores. Con carácter general, los representantes legales, como representación general, ejercen su función que no está orientada específicamente a la materia preventiva, aunque ciertamente sus acuerdos pueden versar sobre estas cuestiones. Esta función se aprecia claramente en la actividad derivada de la acción de los comités de empresa, delegados de personal y delegados sindicales. Los representantes generales de los trabajadores no pueden ser excluidos de los derechos de información, consulta y negociación en materias de trascendencia preventiva.

Por su parte, la representación específica en materia preventiva ejerce las funciones especiales en el ámbito de la prevención de riesgos laborales. A los delegados de prevención les corresponde la misión de representación en cuestiones relativas a la seguridad y salud en el trabajo. Sin embargo, a pesar de denominarse delegados de prevención, ellos no pierden su condición de representantes generales de los trabajadores. En concreto, a sus prerrogativas generales se les acumulan las facultades específicas en materia de prevención (art. 35 LPRL). Esta figura convive con las competencias del comité de seguridad y salud, que, en cambio, no se trata de un órgano de representación laboral en el sentido estricto de la palabra. En realidad, se trata de un órgano de composición paritaria, que, por ende, congrega a representantes de los trabajadores y de la empresa. Dicho órgano paritario se organiza y reúne a efectos de analizar, debatir y desarrollar labores de consulta en temas de trascendencia preventiva. De este modo, la

LPRL opta por un sistema de participación y representación preventiva dual, contemplando órganos puros de representación. Ello se asienta en la figura del delegado de prevención y se desarrolla juntamente con órganos mixtos de representación, a través de la figura del Comité de Seguridad y Salud. Sin duda, todo ello es una clara muestra de la configuración de la salud laboral como una labor compartida entre empresarios y trabajadores.

## 9. Conclusiones

La garantía del sistema de prevención de riesgos laborales en la empresa se presenta como un derecho extensivo, vinculado a una noción de interés público y social. Se trata, pues, de un interés de los trabajadores que se satisface en virtud de una serie de derechos subjetivos, que forman parte de la prevención de riesgos laborales en las empresas. Estos derechos se encuentran comprendidos en el derecho general a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo. Desde esta perspectiva, la prevención de riesgos laborales se configura como un derecho, ya que la gestión diligente de los riesgos laborales permite asegurar el fin tuitivo y, por tanto, satisface el derecho a la salud laboral.

El derecho a la salud en el trabajo se presenta como un presupuesto consustancial de la protección jurídica. El sistema de prevención de riesgos laborales se asienta en el derecho de los trabajadores a la salud en el trabajo. Estamos ante un presupuesto básico desde la perspectiva de la tutela jurídica. Se trata del fundamento mismo de las distintas figuras protectoras en materia de prevención de riesgos laborales. La propia protección constitucional tiene su fundamento en una concepción que acoge como referente la tutela de la salud laboral. La prevención de riesgos laborales se presenta como un problema social y, por tanto, de naturaleza colectiva. Dicho objetivo de la protección necesita la mayor protección jurídica, que presupone la necesidad de proveer al trabajador un medio ambiente de trabajo seguro y saludable. Ello supone la necesidad de establecer un ámbito adecuado de protección de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo. Esta protección está condicionada materialmente a la promoción empresarial de una gestión adecuada y eficaz de la prevención de riesgos laborales.

La legislación preventiva española ha acogido el canon garantista europeo en materia de protección del derecho a la salud en el trabajo. Desde esta perspectiva, debemos destacar que la defensa de la salud laboral se configura como una máxima inherente a la propia noción preventiva europea. En concreto, se ha venido a acoger una concepción de la política preventiva empresarial muy extendida en Alemania o en los países nórdicos de Europa. Ello ha supuesto el estímulo de la cultura preventiva en el trabajo, que se presenta como un objetivo

crucial para intentar fomentar los fines tuitivos ligados a la prevención de los riesgos en el trabajo. Esta opción legislativa ha atribuido a las empresas la gestión de la prevención de riesgos laborales, canalizando una cuota de participación en la tutela de la salud extramuros de los servicios públicos.

La regulación de la prevención de riesgos laborales supone la asunción de importantes costes económicos por parte de las empresas en virtud de su labor de gestión preventiva. Sin duda, el gran debate actual es el propio sostenimiento del sistema ante el contexto actual de incertidumbre económica, siendo necesario implementar medidas de reafirmación de un canon de protección ya consolidado en el tiempo. Actualmente, este sistema de protección se encuentra en entredicho. Desde el último período de crisis económica, que ha desembocado finalmente en la pandemia del coronavirus, se ha producido un repliegue en la práctica de la prevención de riesgos laborales en las empresas. Esta situación se une a la parálisis del bloque normativo especializado en materia prevención de riesgos laborales, que demanda ajustes normativos en clave de posibilitar su adaptación al contexto actual.

La garantía del derecho a la salud en el trabajo es un instrumento esencial frente a la siniestralidad laboral. La siniestralidad sigue experimentando una tendencia progresiva al alza, que ciertamente es preocupante. En este sentido, conviene tener en cuenta que la propia eficacia de la ley debe contrastarse con los índices de siniestralidad laboral. La ausencia de un desarrollo adecuado de la prevención de riesgos laborales en el ámbito de las pequeñas y medianas empresas, unido a otros factores propios de nuestro mercado de trabajo como son la precariedad laboral y el desempleo, repercuten negativamente en la siniestralidad. Los índices de muerte por accidente de trabajo siguen siendo elevados y aún está lejano el objetivo de su erradicación.

La búsqueda de una protección eficaz en materia de salud laboral descansa en el fomento de la política preventiva en la empresa. El objetivo primero debe ser la protección de la seguridad y la salud en el trabajo, aunque nuestro sistema jurídico ponga mayor énfasis en el aspecto preventivo. Estamos, pues, ante una previsión esencial que debe incorporarse en la gestión preventiva de las empresas de forma ordinaria. Desde esta perspectiva, debemos destacar que nuestra legislación pone especial atención en el medio por encima del resultado, aunque este está plenamente protegido por la proyección de los derechos fundamentales de los trabajadores. Por ello, se ha criticado esta referencia a la prevención de riesgos laborales, como una opción que suponga asumir una posición defensiva respecto de la tutela jurídica de los riesgos profesionales.

Desde esta perspectiva, la asunción legal de la labor preventiva sobre la protección se entendería como un aspecto que podría jugar en contra de la propia tutela del bien jurídico. No obstante, dicha protección se encuentra legalmente asegurada. De este modo, la opción legal tiene como finalidad poner un mayor énfasis

en el aspecto preventivo, ante un contexto empresarial que no tenga incorporada aún la dimensión preventiva en su actividad empresarial. Asimismo, la ley presenta a la prevención de riesgos laborales como un instrumento básico para la lucha contra la siniestralidad, que actúa de forma previa y conjunta con el sistema de reparación de los daños sufridos como consecuencia del desarrollo del trabajo.

Finalmente, conviene subrayar la configuración legal de la deuda empresarial de seguridad y salud en el trabajo como un mecanismo eficaz de protección de los riesgos profesionales. La configuración jurídica de la posición del empresario de garante y protector de la seguridad y salud en el trabajo implica un ámbito de protección ciertamente amplio. El deber general de protección se presenta como un deber marco, que sirve de base y fundamento para las demás obligaciones preventivas que se contemplan de forma complementaria y sucesiva según su grado de especialidad y en virtud de su carácter específico. Esta previsión normativa implica igualmente la obligación empresarial de desarrollar una actividad preventiva. Por ello, las empresas están obligadas a desarrollar una acción permanente con el fin de perfeccionar los niveles de protección existentes. Una de las observaciones críticas realizadas a este sistema prolijo e intenso de obligación patronal ha sido su enunciación amplia y a veces indeterminada. Ello deja un gran margen de interpretación. Se trata de una formulación que plantea importantes problemas aplicativos, que en muchas situaciones da lugar a supuestos de inseguridad jurídica para las empresas, que a la postre son las potenciales responsables a efectos jurídicos.

## 10. Bibliografía

- AA.VV. (2008): *Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Comentada y con jurisprudencia*, (Dir. Pérez de los Cobos, F.), La Ley, Madrid.
- AA.VV. (2012): *Tratado de Salud Laboral*, Tomo I, *Aspectos Jurídicos de la Prevención de Riesgos Laborales*, (Dir. MONEREO PÉREZ, J.L. y RIVAS VALLEJO, M.P.), Aranzadi – Thomson Reuters, Pamplona.
- AAVV. (2004): *Prevención de Riesgos Laborales 2004-2005. Memento Práctico*. VILLALOBOS CABRERA, F., (Coord.), Francis Lefebvre, Madrid.
- ALEMÁN PÁEZ, F. (1997): «Principios y caracterización general de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- ALMENDROS GONZÁLEZ, M.A. y DÍAZ AZNARTE, M.<sup>a</sup> T. (1997): «El delegado de prevención en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales», *Comunicación a las XIV Jornadas Universitarias Andaluzas*, Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- ÁLVAREZ MONTERO, A. (2001): *El delegado de prevención. Estudio crítico en su régimen jurídico*, Comares, Granada.
- ARASTEY SAHÚN, M.L. (2011): «Accidentes de trabajo: últimos criterios de la jurisprudencia social sobre valoración del daño», en *Actum Social*, núm. 48, Editorial Francis Lefebvre (versión electrónica).

- BLASCO DE LUNA, F. (2019): «La importancia de la prevención de riesgos laborales en las empresas», en *Observatorio de recursos humanos y relaciones laborales*, núm. 144.
- BROOKS, A. (1994): *Judicial interpretations of general duties of care: some hidden problems in occupational health and safety legislation*, University of New South Wales Law Journal, 17/2.
- CARDENAL CARRO, M. (1998): «Criterio del Tribunal Supremo acerca de la elección de los delegados de prevención y el respeto a la proporcionalidad con la representación unitaria», *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, 1998-III, pp. 2571 y ss. (BIB 1998, 756).
- DESDENTADO BONETE, A. (2007): «La responsabilidad empresarial por los accidentes de trabajo, Estado de la cuestión y reflexión crítica sobre el desorden en el funcionamiento de los mecanismos de reparación», en *Congreso de Magistrados del Orden Social: el futuro de la Jurisdicción Social*, CGPJ, Madrid.
- DÍAZ MOLINER, R. (1998): *Derecho de Prevención de Riesgos Laborales*. Vol. I. Madrid: Dijusa.
- DOMINGO MONFORTE, J.D. - SALVADOR ÁLVAREZ, N. (2019): «Sinestralidad laboral. Prevención y gestión del riesgo», en *Diario La Ley*, núm. 9379.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. (1995): «El contenido de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales: puntos críticos», *Actualidad Laboral*, núm. 48.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. (2001): *Comentarios a la Ley de prevención de riesgos laborales y normativa reglamentaria*, Dykinson, 2.ª ed., Madrid.
- FERNÁNDEZ MARCOS, L. (1975): *La seguridad e higiene del trabajo como obligación contractual y deber público*, Servicio de Publicaciones del Ministerio de Trabajo, Madrid.
- GARCÍA ROSS, A. (1995): «Análisis presente y futuro del contenido obligatorio del derecho a la seguridad, higiene y salud en el trabajo», en *Revista Española de Derecho del Trabajo*, núm. 71.
- GONZÁLEZ DÍAZ, F.A. (2002): *La Obligación Empresarial de Prevención de Riesgos Laborales*, CES, Madrid.
- GONZÁLEZ LABRADA, M. (1996): «La Ley de Prevención de Riesgos Laborales y la obligación contractual de seguridad e higiene: significado y contenido», en *Actualidad Laboral*, 7.
- GONZÁLEZ POSADA, E. (1996): «La prevención de riesgos laborales: funciones, contenido y efectos», ponencia al *VII Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*, Valladolid.
- GORELLI HERNÁNDEZ, J. (1996): «Obligaciones y responsabilidades del trabajador en materia de seguridad e higiene en el trabajo», en *La prevención de riesgos laborales: aspectos clave de la Ley 31/1995*, Aranzadi, Pamplona.
- GUTIÉRREZ-SOLAR CALVO, B. (1999): *El deber de seguridad y salud en el trabajo*, CES, Madrid.
- IGARTUA MIRÓ, M.ª.T. (2020): *Sistema de prevención de riesgos laborales*, Tecnos, Madrid.
- JOHANSSON, G. (1996): «Occupational health: New approaches», *Nordic Labour Journal*, núm. 2.
- LÓPEZ GANDÍA, J. (1988): «La negociación colectiva de los funcionarios públicos», *Revista de Treball*, núm. 8, 1988.
- LÓPEZ TERRADA, E. (1996): «La delegación reglamentaria en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales y sus consecuencias en el ámbito de la función pública», *Comunicación al VI Congreso Nacional de Derecho del Trabajo y Seguridad Social*, Valladolid.
- LOZANO LARES, F. (1999): «Las obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales y su coercibilidad a través del poder disciplinario del empresario», en *Temas Laborales*, núm. 50.

- MARTÍN VALVERDE, A. - GARCÍA MURCIA, J. (2008): *Accidente de trabajo: delimitación legal*, Tomo I, Civitas, Madrid.
- MELLA MÉNDEZ, L. (2020): «Los retos de la prevención de riesgos laborales ante la digitalización de la empresa y las nuevas formas de trabajo: puntos críticos», en *Nueva revista española de derecho del trabajo*, núm. 229.
- MIÑARRO YANINI, M. (2020): «La incidencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en la seguridad y salud en el trabajo: protección de datos y prevención de riesgos; violencia tecnológica en el trabajo; medios de prevención», en *Documentación Laboral*, núm. 119.
- MOLINA NAVARRETE, C. (2011): «El recargo de prestaciones por infracción del deber de evaluar los riesgos psicosociales: la doctrina judicial hace 'justicia disuasoria'», *Aranzadi Social: Revista Doctrinal*, Vol. 3, núm. 22.
- MONTOYA MELGAR, A. - PIZA GRANADOS, J. (2000): *Curso de seguridad y salud en el trabajo*, McGraw Hill, Madrid.
- MONTOYA MELGAR, A. (2001): «El accidente de trabajo y la nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales», en *Diario La Ley*, Sección Doctrina, 1996, Ref. D-179, tomo 3, Editorial LA LEY (LA LEY 12208/2001).
- MORENO VIDA, M.N. (1996): «La seguridad y salud en el trabajo: el deber de prevención de riesgos profesionales. Un análisis desde la perspectiva de la Directiva 89/391/CEE», en *La reforma del mercado de trabajo y de la seguridad y salud laboral*, (Coord. MONEREO PÉREZ, J.L.), Universidad de Granada, Granada.
- OJEDA AVILÉS, A. (2001): «Claves interpretativas de la Ley 31/1995, sobre prevención de riesgos laborales», en *Diario La Ley*, Sección Doctrina, 1997, Ref. D-21, tomo 1, LA LEY 11999/2001.
- PALOMEQUE LÓPEZ, M.C. (1996): «El nuevo marco jurídico de la prevención de riesgos laborales: la Ley 31/1995, de 8 de noviembre», *Actualidad Laboral*, 8.
- POQUET CATALÁ, R. (2011): «Obligaciones de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales» BIB 2011\1730, en *Revista Doctrinal Aranzadi Social*, núm. 8 (versión on-line).
- QUESADA SEGURA, R. (1997): *La autonomía colectiva en la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*. Tirant lo Blanch, Valencia.
- RAYÓN BALLESTEROS, M.C. (2020): «Responsabilidades por incumplimiento de la regulación sobre prevención de riesgos laborales», en *Anuario jurídico y económico escurialense*, núm. 53.
- RÍOS SANTOS, F. (2018): «El concepto y la teoría general del riesgo laboral en la jurisprudencia y sus efectos», en *Revista de Información Laboral*, núm. 9, 2018, Aranzadi.
- RODRÍGUEZ RAMOS, M.<sup>a</sup> J. - PÉREZ BORREGO, G. (2002): *Las elecciones sindicales en la empresa y en el centro de trabajo*, Civitas, Navarra.
- RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER, M. (2008): «Accidente de trabajo, responsabilidad patrimonial del empresario y orden jurisdiccional competente», en *Relaciones Laborales*, núm. 1.
- SALA FRANCO, T. - ARNAU NAVARRO, F. (1996): *Comentarios a la Ley de Prevención de Riesgos Laborales*, Valencia.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. - GARCÍA BLASCO, J. - GONZÁLEZ LABRADA, M.- CARDENAL CARRO, M. (2001): *Derecho de la Seguridad y Salud en el trabajo*, Civitas, Madrid.
- SEMPERE NAVARRO, A.V. (2008): «¿Cuál es la jurisdicción competente para determinar la responsabilidad civil del empresario derivada de accidente de trabajo?», en *Aranzadi Social*, núm. 1.

- VALDÉS DAL-RE, F. (1997): «Los derechos de participación en la nueva Ley de prevención de riesgos laborales», en AA. VV., *Seguridad y salud en el Trabajo. El nuevo Derecho de prevención de riesgos profesionales*, La Ley-Actualidad, Madrid.
- VALDÉS DAL-RE, F. (1994): «La prevención de riesgos profesionales en la negociación colectiva», en *Relaciones Laborales*, Tomo I.
- VIDA SORIA, J (1970): «Régimen jurídico de la protección contra accidentes de trabajo y enfermedades profesionales: estudio crítico», en *Revista de Trabajo*, núm. 31.