

ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN MATERIA PREVENTIVA

EFFECTIVIDAD EN LA SITUACIÓN ACTUAL



ANÁLISIS DE LA NORMATIVA EXISTENTE EN MATERIA PREVENTIVA

EFFECTIVIDAD EN LA SITUACIÓN ACTUAL

Para facilitar la lectura de este documento se opta por la convención que otorga el lenguaje al género masculino para la representación de ambos sexos, incluyéndose en el mismo a todas las mujeres, sean trabajadoras, empresarias, responsables, delegadas sindicales, de personal o prevención, etc.

En definitiva, que todas las mujeres se puedan ver representadas en este texto.

Contenidos

Loreto Beltrán Audera - CEOE ARAGÓN

2024

DL: Z 689-2024



ÍNDICE

Bibliografía	3
Introducción	4
Objetivo	8
Metodología	9
Análisis normativo ex-ante y ex-post	10
Evaluación Ex Post	13
Norma básica	15
Ley de Prevención de Riesgos Laborales	15
Normas generales	22
Coordinación de actividades empresariales	22
Servicios de Prevención	26
Normas sectoriales	30
Seguridad y Salud en las obras de construcción	30
Subcontratación en el sector de la construcción (1).....	33
Subcontratación en el sector de la construcción (2).....	35
Empresas de trabajo temporal	37
Actividades mineras.....	39
Buques de pesca	41
Sector pesquero.....	43



Lugares de Trabajo	45
Señalización	45
Lugares de trabajo.....	47
Ergonomía	49
Manipulación manual de cargas.....	49
Pantallas de Visualización	51
Higiene	54
Agentes biológicos.....	54
Agentes cancerígenos.....	56
Agentes químicos	58
Vibraciones mecánicas	60
Ruido	62
Exposición al amianto	64
Radiaciones ópticas.....	66
Campos electromagnéticos.....	67
Seguridad	69
Equipos de Protección Individual.....	69
Equipos de Trabajo	71
Riesgo eléctrico	73
Atmósferas explosivas.....	74
Conclusiones	76
Propuestas	81



BIBLIOGRAFÍA

Código electrónico de Prevención de Riesgos Laborales

https://www.boe.es/biblioteca_juridica/codigos/abrir_pdf.php?fich=037_Preencion_de_riesgos_laborales.pdf

La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español.

Federico de Montalvo Jääskeläinen 2017

https://www.asambleamadrid.es/documents/20126/64823/R.36_Federico_de_Montalvo_Jaaskelainen.pdf/c1474fd5-ffde-8876-8c12-20b621e73a6d

Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo

https://funcionpublica.hacienda.gob.es/dam/es/portalsefp/gobernanza-publica/simplificacion/impacto-normativo/guia_metodologica_ain.pdf#page=1

Planes anuales normativos

<https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Paginas/conceptos.aspx>

Guía metodológica sobre la evaluación normativa. Ayuntamiento de Madrid. 2021

https://www.madrid.es/UnidadWeb/Contenidos/Navegaciones/Normativa2020/gui_aevaluacion.pdf

Guía metodológica sobre la evaluación normativa en la Región de Murcia. Gobierno de Murcia. 2021

https://transparencia.carm.es/wres/transparencia/doc/Planificacion_estrategica/calidad_normativa/2022_guia_evaluacion_normativa.pdf



INTRODUCCIÓN

La actual normativa preventiva, en muchas ocasiones se redactó teniendo en mente espacios o actividades controladas, como son las industrias, o actividades concretas como la construcción, pero muchas veces no se tienen en consideración los efectos que condiciones externas, como los fenómenos meteorológicos, pueden tener sobre las medidas preventivas o la necesidad de adecuarse a microempresas de determinados sectores para que la prevención sea una herramienta para la gestión excelente y no una carga.

Hay que tener en cuenta que más del 90% del tejido empresarial son pymes, que se caracterizan por la elevada incidencia que tienen en ellas los costes fijos, en los que repercuten de manera especial los costes del cumplimiento reglamentario.

Para facilitar el acceso, se incluyen los símbolos  para acceder al texto de la norma y  para volver a este listado

La prevención de riesgos laborales se rige en España por múltiple normativa técnica, pero a nivel global destaca la ley de prevención de 1995:

- Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales 

Y las siguientes normativas reglamentarias que pueden incidir en la gestión preventiva de las empresas:

Generales

- Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales 
- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención 

Sectoriales

- Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción 
- Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción 



- Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción ☞
- Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal ☞
- Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras ☞
- Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca ☞
- Real Decreto 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero ☞

Lugares de Trabajo

- Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo ☞
- Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo ☞

Ergonomía

- Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorso lumbares, para los trabajadores ☞
- Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización ☞

Higiene

- Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo ☞
- Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo ☞



- Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo ↗
- Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas ↗
- 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 ↗
- Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto ↗
- Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales ↗
- Real Decreto 299/2016, de 22 de julio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos ↗

Seguridad

- Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual ↗
- Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo. ↗
- Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico ↗
- Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo ↗

Para cada una de ellas se analiza el contenido y las obligaciones a las empresas, valorando si, en las condiciones actuales, la norma continúa teniendo la misma validez que cuando fue promulgada o si es recomendable modificar o actualizar el marco legal correspondiente para adaptarse tanto a las novedades técnicas como a las características de las propias empresas.



Con este análisis, al igual que en el caso del análisis de impacto normativo obligatorio en las nuevas normas a aprobar, tendremos un documento con información relevante para la mejora de la regulación, mediante la cual se sistematiza y ordena la información relevante para valorar el impacto de una normativa con el fin de ayudar en el proceso de su implantación.

Se estructurará la información necesaria para la valoración y toma de decisiones, y se ofrecerán argumentos para la adecuación de esta normativa de cara a afrontar una determinada situación que genera riesgos a las personas trabajadoras.

Las propuestas podrán abarcar tanto la actuación sobre normativas en vigor para su modificación por parte de la administración competente, el desarrollo de normativas complementarias que desarrollen determinados aspectos de la norma cuya aplicación no está obteniendo los resultados esperados o incluso propuestas de herramientas, guías, manuales no normativos que ayuden a las empresas en aquellos aspectos en los que se ha detectado una mayor necesidad o mayores carencias.

Debe destacarse que este análisis no pretende sustituir a las evaluaciones ex ante y ex post que la actual normativa recoge, sino que busca una primera aproximación a las normas preventivas que ayuden a mejorar la implantación de la prevención en la sociedad española avanzando así hacia la excelencia preventiva.



OBJETIVO

El objetivo principal es contar con una información contrastada que sirva para adecuar la normativa preventiva a las necesidades y carencias de las empresas en la actual situación socioeconómica, bien a través de la presión en la elaboración de la normativa marco estatal, o bien a través de la elaboración de reglamentos, instrucciones u otras herramientas, normativas o no, que permitan la adaptación de la aplicación normativa a las necesidades de las empresas, mejorando la seguridad jurídica de todos los implicados y reduciendo la burocracia en aras de una mejora preventiva que nos ayude a lograr una siniestralidad 0.

Para ello, el objetivo específico consiste en elaborar este estudio, que analiza la legislación vigente y su adecuación a la actual realidad socioeconómica, valorando la aplicación que ha tenido hasta la fecha y los problemas que hayan podido derivarse de la misma.

Este análisis pretende ofrecer soluciones o alternativas, por lo que se acompaña de un apartado de propuestas a llevar a cabo en función de la importancia y la gravedad, siguiendo la metodología de las evaluaciones de riesgos efectuadas en las empresas.



METODOLOGÍA

Para la realización de este informe se utilizará una metodología cualitativa.

Las metodologías cualitativas contribuyen a comprender el proceso y entender, con base en la experiencia de los involucrados, el alcance de los resultados. Se utilizan para responder a cuestiones que no pueden o son difícilmente medibles y se enfocan en obtener información previa que interesa a la investigación.

El trabajo de revisión bibliográfica constituye una etapa fundamental y debe garantizar la obtención de la información más relevante.

La metodología para la revisión normativa está compuesta de las siguientes fases:

1. Definición del problema o necesidad: debe ser lo suficientemente clara para poder realizar una búsqueda que responda a las necesidades particulares.
2. Búsqueda de la información desde una perspectiva estructurada y profesional.
3. Organización de la información.
4. Análisis de la información.



ANÁLISIS NORMATIVO EX-ANTE Y EX-POST

La oficina de coordinación y calidad normativa (OCCN) es el órgano de la Administración General del Estado encargado de promover la coordinación y calidad de la actividad normativa del Gobierno.

Esta oficina, en el preámbulo del real decreto que la regula, establece que *“resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos, empresas y otras partes interesadas en los procesos de elaboración normativa, a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquéllos a quienes concierne y afecta”*

La evaluación ex ante trata de prever el impacto de la norma proyectada, los efectos de su aprobación y los costes que acarreará su ejecución y cumplimiento, mientras que la evaluación ex post o retrospectiva valora la eficacia material efectivamente desplegada por una disposición vigente durante un periodo de tiempo, lo que permite mejorarla (corregir las desviaciones observadas respecto de los fines perseguidos y los medios previstos, integrar sus lagunas, aclarar los aspectos cuya interpretación y aplicación ha planteado más dificultades, codificarla o refundirla con otras conexas, etc.) y derogar las normas obsoletas o en desuso.

De esta manera, cuando va a elaborarse una nueva norma, se realiza el proceso de exposición pública, que permite la participación de los interesados y los borradores se acompañan del correspondiente análisis de impacto normativo, con el objeto de garantizar que, a la hora de elaborar y aprobar un proyecto, se cuenta con toda la información necesaria para estimar el impacto que la norma supondrá para sus destinatarios y agentes.

Este análisis inicial nos permite valorar diversos aspectos antes de proponer el texto definitivo, considerando que de esta manera la idoneidad de la norma es la buscada.

Los nuevos textos normativos deben cumplir una serie de principios de buena regulación, entre los que destacan la necesidad y eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, eficiencia y estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera en caso de que la norma en cuestión afecte a gastos o ingresos públicos presentes o futuros.



Se trata por tanto de una evaluación “ex ante” que, si bien es fundamental para evitar publicar normas que no se adecúen a las necesidades, es sin embargo insuficiente para valorar el impacto real de una norma.

Para poder realizar una valoración completa, es necesario realizar igualmente una valoración ex post, que verifique que la aplicación de la norma responde a los objetivos de esta, lo que nos permitirá realizar los ajustes oportunos para incrementar la eficacia de la norma propuesta.

La propia norma que regula el análisis de impacto normativo ex ante¹, incluye un apartado relativo a la forma en la que se realizará la evaluación de los resultados de la aplicación de la norma, o evaluación ex post.

Así, en el artículo 2º de este real decreto, apartado j) establece:

Evaluación ex post que incluirá la forma en la que se analizarán los resultados de la aplicación de las normas, al que se refiere el artículo 25.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre.

Para ello, la memoria indicará si dicha norma se encuentra prevista entre las susceptibles de evaluación en el correspondiente Plan Anual Normativo y, en su caso, describirá con claridad los objetivos y fines de la norma y los términos y plazos que se usarán para analizar los resultados de su aplicación, conforme a los criterios previstos en el artículo 28.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, y el artículo 3.2 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa.

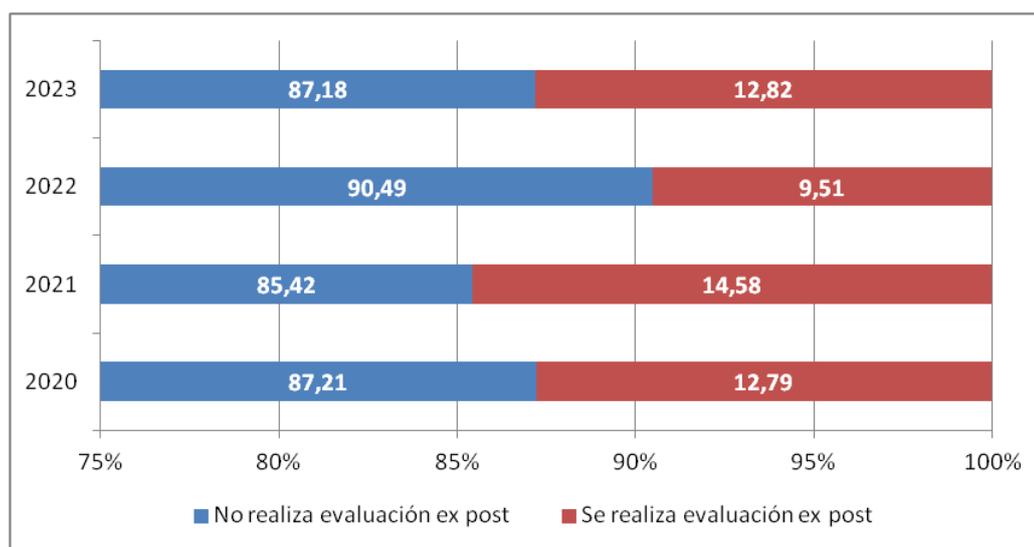
A estos efectos, se deberá indicar la sistemática que se va a utilizar en la evaluación y la entidad u órgano que se considera idóneo para llevarla a cabo.

Además, la administración elabora anualmente el Plan Anual Normativo, que debería identificar las normas que habrán de someterse a un análisis sobre los resultados.

¹ Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo



De los 117 nuevos proyectos que se prevé elaborar en 2023, sólo en 15 de ellos está previsto un análisis ex post y como se puede ver en el gráfico, el porcentaje de normas de las que se prevé realizar esta evaluación ex post no ha alcanzado el 15% ninguno de los últimos 4 años siendo el año con menos evaluaciones ex post inferior al 10% de las normas previstas.



Fuente. Elaboración propia

La Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común, establece que las administraciones públicas revisarán periódicamente su normativa vigente para adaptarla a los principios de buena regulación y para comprobar la medida en que las normas en vigor han conseguido los objetivos previstos y si estaba justificado y correctamente cuantificado el coste y las cargas impuestas en ellas.

Sin embargo, la propia inconcreción de este aspecto parece evitar imponer una genuina obligación de evaluar a posteriori todas las normas jurídicas.

Además, no está estipulado que la omisión de esa evaluación determine la invalidez de las normas en cuestión, por lo que acaba quedando más en un deseo que en una herramienta útil para poder valorar el impacto de la normativa en su aplicación en el mundo real.

Tras la aprobación y publicación de las normas que incorporan la evaluación ex post, no se ha llevado a cabo desarrollo reglamentario que permitiría que este mecanismo se aplicase de manera planificada y por tanto ofreciese los resultados buscados al establecer este tipo de evaluación.

EVALUACIÓN EX POST

La evaluación normativa *ex post* es el procedimiento oportuno para comprobar si la regulación, una vez desplegados sus efectos, ha alcanzado los objetivos pretendidos y si los impactos que se previeron en su diseño se han producido en la realidad, verificando el grado de cumplimiento de los fines y resultados de una norma, lo que permite detectar aquellas normas que han quedado obsoletas al amparo de un cambio de las circunstancias o contextos en los que se aprobaron, con objeto de que puedan ser adaptadas a la actual situación.

El análisis *ex post*, se enfoca en resultados intermedios y finales, con base en indicadores que permiten establecer si los objetivos planteados fueron logrados.

Se utilizan para comprobar si las acciones incluidas fueron implementadas por parte de los agentes involucrados en su ejecución y si se cumplen por parte de los destinatarios, estableciendo el impacto de la regulación, es decir, si la normativa cumplió los objetivos planteados.

Para ello se valorará para cada norma:



En relación con el primer apartado, la eficacia, al valorar los objetivos deberíamos ser capaces de responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Se han alcanzado los objetivos previstos como consecuencia de la aprobación de la norma?
- ¿Existen otros factores que hayan podido influir en la consecución de los objetivos?



- ¿La implementación de la norma ha puesto de manifiesto la necesidad de atender otros objetivos en el ámbito material analizado?
- ¿Se hubieran cumplido los objetivos perseguidos si no se hubiera aprobado la norma?
- ¿Qué grado de importancia tiene cada objetivo en el logro de los resultados perseguidos con la propuesta normativa?
- En caso de que haya objetivos no alcanzados en nivel suficiente, ¿a qué se ha debido? ¿Cuáles han sido los factores o circunstancias externos que han dificultado su consecución?
- ¿El tiempo transcurrido o la evolución técnica provoca que haya nuevos objetivos relevantes que no se tuvieron en cuenta cuando se diseñó la norma?
- ¿La obtención de los datos necesarios para evaluar los objetivos ha resultado sencilla o ha habido limitaciones que hayan dificultado el análisis?

En relación con el análisis de coste beneficio, se realizará una aproximación sobre este sin que necesariamente se refiera al coste/beneficio económico per se, ya que en materia preventiva este parámetro puede estar referido a otros aspectos.

Finalmente, se analizará si los cambios económicos, sociales y tecnológicos acaecidos desde la promulgación de la norma han afectado a la pertinencia de esta y, en caso afirmativo, en qué sentido.

Esto nos permitirá realizar las propuestas necesarias para la mejora normativa que permita el cumplimiento de los objetivos previstos y de aquellos que hayan podido detectarse como necesarios en la actual situación.

A las propuestas realizadas una vez finalizado el análisis de la información, se les aplican los siguientes principios:

- ✓ Oportunidad de la propuesta: razones que justifican la propuesta y la descripción de la situación sobre la que pretende incidir, afectados, etc.
- ✓ Contenido: descripción del contenido de la propuesta y de las medidas contenidas en la misma.



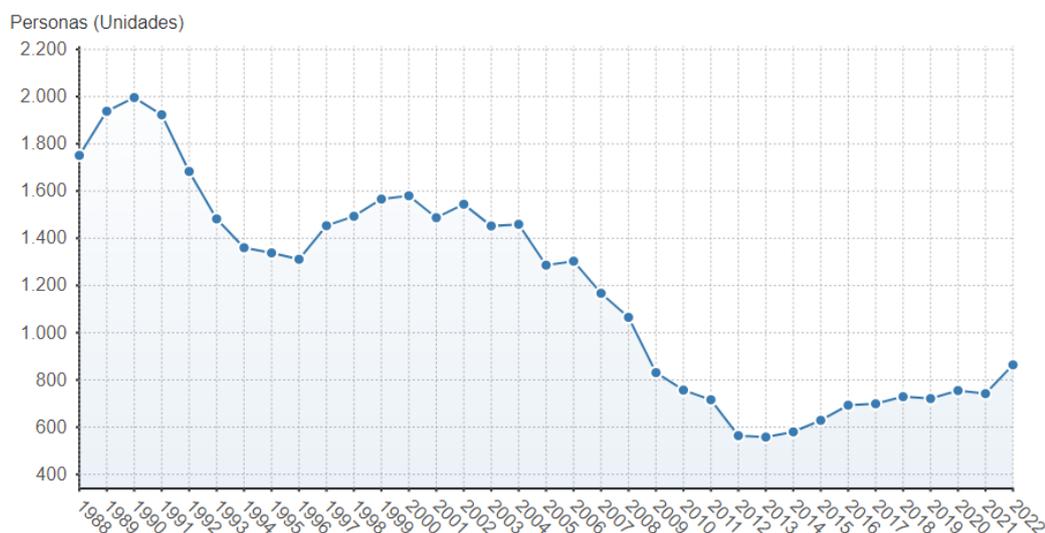
NORMA BÁSICA

LEY DE PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales²

La ley de prevención de riesgos laborales fue promulgada en 1995 para sustituir a las normas anteriores, adaptarse a la normativa europea y atajar una siniestralidad elevada.

Evolución de las personas fallecidas en accidentes laborales entre 1988 y 2022 en España



Fuente: Ministerio de trabajo (epdata.es)

Si bien los primeros años no fue claro este descenso, una vez que ya se había desarrollado la norma se comenzó una senda descendente para, de acuerdo con el mandato constitucional de velar por la seguridad y salud en el trabajo proteger la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo. Por tanto, el objetivo primordial de la norma es establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo.

² <https://www.boe.es/eli/es/l/1995/11/08/31>



Esta obligación de velar por la seguridad y salud en el trabajo implica desarrollar una política de protección, en la que se reflejen los principios generales de prevención de los riesgos:

- ☞ La eliminación o disminución de los riesgos derivados del trabajo
- ☞ La información sobre los riesgos que no se han podido eliminar y sus medidas preventivas
- ☞ La consulta y la participación en la detección de los riesgos y en la implantación de las medidas preventivas de cara a optimizar su eficacia.
- ☞ La formación de los trabajadores en materia preventiva.

Que devienen de los "*principios de acción preventiva*" (evitar los riesgos, evaluar los riesgos que no se puedan evitar, combatir los riesgos en su origen, adaptar el trabajo a la persona, tener en cuenta la evolución de la técnica, sustituir lo peligroso por lo que entrañe poco o ningún peligro, planificar la prevención, adoptar medidas que antepongan la protección colectiva a la individual y dar las debidas instrucciones a los trabajadores).

Problemas detectados

- 1) La Ley se aplica a las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es decir, **a los trabajadores por cuenta ajena**, así como al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Además, incluye los derechos y obligaciones que puedan derivarse para los trabajadores autónomos que sin embargo están exentos de la norma, lo que genera problemas en la gestión de las empresas que trabajan con autónomos.

- 2) Se establece la acción **in vigilando**, que supone que el empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma, pero no delimita hasta qué punto debe ejercerse esta acción, lo que puede suponer una indefensión para la empresa.



- 3) Se establece la obligación de velar por las **personas especialmente sensibles**, tanto de manera permanente como temporal, incluyendo a protección de la maternidad, menores, etc.

Sin embargo, en ocasiones no se cuenta por parte de la empresa con las herramientas necesarias para ejercer esta acción, o bien culturalmente supone un ataque al buen clima laboral y a la paz social cuando la empresa propone sanciones de acuerdo con el convenio colectivo de aplicación.

- 4) Establece que todos los trabajadores, independientemente de la duración de su contrato, deberán disfrutar del mismo **nivel de protección en materia de seguridad y salud** que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios, y de forma implícita se incluye también la obligación de la vigilancia de la salud, la formación... pero sin establecer modalidades o condicionantes específicos para duraciones muy pequeñas.

Así puede pasar que para un contrato de 8 horas (1 día) se deban invertir 3 en realizar la formación (de acuerdo con lo que pautan los servicios de prevención ajenos con una parte específica y una general), otras tantas en el reconocimiento médico inicial, más el tiempo de desplazamientos, explicar la empresa... de manera que al final el trabajo efectivo es de 1 hora.

- 5) **Corresponde a cada trabajador** velar, según sus posibilidades y mediante el **cumplimiento de las medidas de prevención** que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario. Sin embargo, el incumplimiento de estos preceptos se considera como un incumplimiento laboral por lo que la sanción máxima que puede recibir sería el despido disciplinario.

El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento, por lo que existe una criminalización de la figura del empresariado y una falta de asunción, en ocasiones, de la responsabilidad por parte de los trabajadores.



- 6) Para la **gestión preventiva** se establecen diferentes **modalidades**, pero incluso en la asunción directa por parte del empresario, determinados conceptos como la vigilancia de la salud o la formación de los trabajadores deben ser realizados por personal de un servicio de prevención o contratar a un técnico de prevención, lo que además de suponer una serie de trámites burocráticos a veces farragosos para quien no está habituado supone un coste económico percibido como un impuesto sin contraprestaciones positivas para la empresa.

Esta situación, que se aplica a una empresa química de 200 trabajadores y a un comercio de ropa con un único empleado, supone que para las pymes la percepción de la prevención sea la de un coste más sin beneficios asociados.

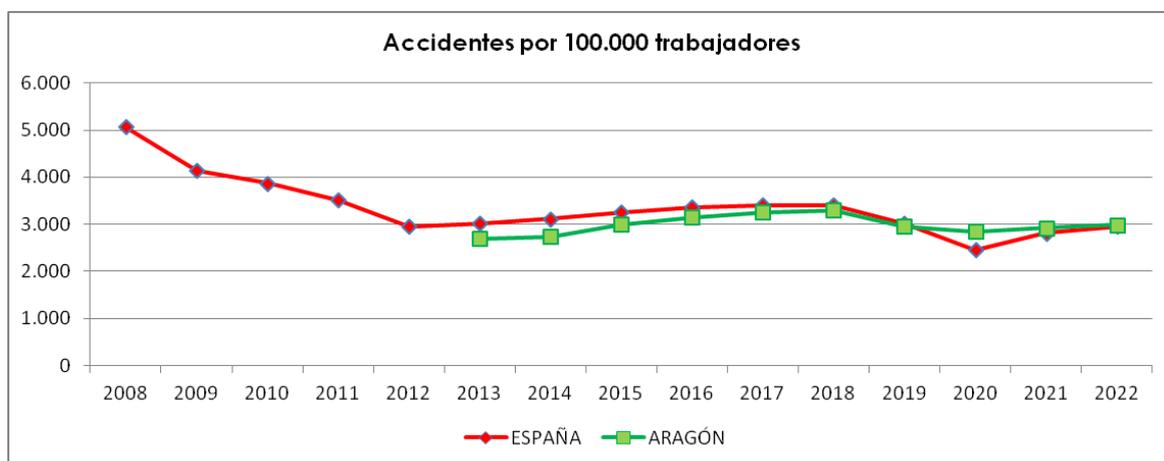
No se permite un sistema similar al de las gestorías fiscales o laborales que facilitarían la aplicación reduciendo costes.

Eficacia: Objetivos

De acuerdo con el preámbulo de la norma, el mandato constitucional de velar por la seguridad y salud en el trabajo conlleva la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo.

Por tanto, esto debería reflejarse inequívocamente en una reducción de la siniestralidad y de los índices de incidencia de esta.

Como se ha visto al inicio, los últimos 10 años se ha invertido (salvo 2020 por la pandemia, aunque menos acusado en Aragón) la tendencia a la baja, generándose un incremento, suave, pero constante, de la siniestralidad, lo que podría indicar que la norma actual ya no cumple con el objetivo para el que fue promulgada.



Fuente: Elaboración propia

Eficiencia

Los accidentes e incidentes laborales tienen una importante repercusión económica negativa en la empresa.

Las empresas asumen un coste económico real generalmente mucho mayor del que se refleja en sus balances y del que la mayoría de ellas no son conscientes, a causa de la gran variedad de costes indirectos o no asegurados.

Estos costes están constituidos por todos aquellos conceptos que son poco visibles o se encuentran subsumidos en otros capítulos de gasto en las cuentas empresariales, tales como: tiempos de trabajo perdidos, interferencias en la producción, conflictos laborales, pérdidas de imagen y de mercado, sanciones administrativas, procesos judiciales, gastos en primeros auxilios, etc.

La Agencia Europea para la Seguridad y Salud en el Trabajo en el año 2010 estableció que cada euro invertido en promoción de salud en el trabajo arroja un rendimiento de inversión de entre 2,5 y 4,8 euros, gracias a la reducción de los costes del absentismo fundamentalmente, lo que claramente supone que la gestión preventiva supone una mejora de la eficiencia en la gestión empresarial.

Sin embargo, estos datos a nivel macro pueden darse la vuelta si los aplicamos a determinados sectores y tamaños de empresa, donde los costes obligados para la gestión preventiva, y no la gestión preventiva en sí misma, no responden al beneficio que se puede generar de los mismos.



Además, la norma establece que en el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general en materia de prevención de riesgos laborales deberá incorporarse un informe sobre su aplicación en las pequeñas y medianas empresas que incluirá, en su caso, las medidas particulares que para éstas se contemplen.

Pertinencia

Es cierto que, desde la promulgación de esta norma en 1995, la siniestralidad si bien creció ligeramente en un primer momento mientras se desarrollaban reglamentariamente muchos de los preceptos recogidos en esta norma básica, después tuvo un acusado descenso pasando de entre 1.400 -1.600 accidentes mortales por año a menos de 600 en 2012.

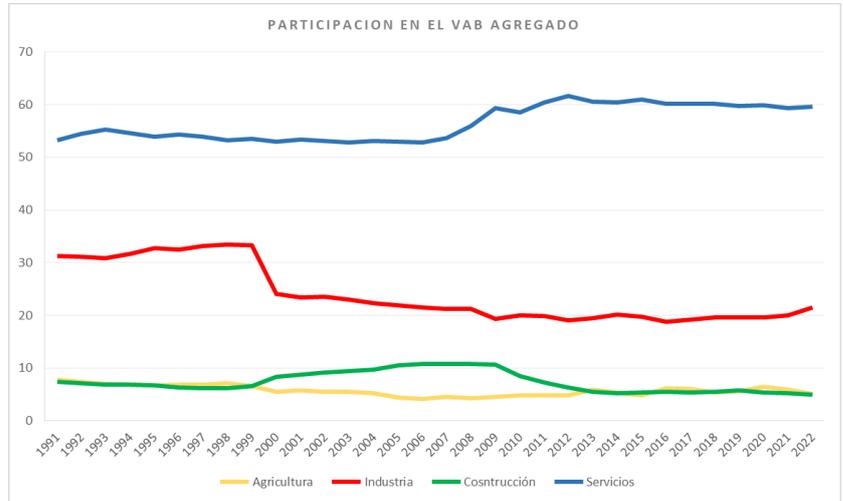
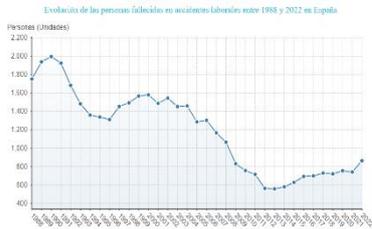
No obstante, desde dicha fecha el número de accidentes ha vuelto a incrementarse de forma lenta pero constante, estando actualmente en algo más de 800.

De esa forma podemos considerar que la norma fue pertinente durante un tiempo, ya que logró su objetivo de establecer un adecuado nivel de protección de la salud, pero que en estos momentos sería necesario modificar la misma para que se cubrieran las necesidades y expectativas de las partes interesadas que nos permitan volver a la senda de la reducción de la siniestralidad que en definitiva supone que el nivel de protección de los trabajadores es el adecuado.

Si comparamos el VAB de los sectores en los últimos años con la evolución de la siniestralidad, podemos ver que el crecimiento de la construcción en el periodo 2002-2012, coincide con el mayor descenso de la siniestralidad, lo que indica que la norma se adaptaba perfectamente a ese sector, obteniendo los resultados esperados pese al crecimiento del sector.

Por otra parte, la industria bajó su peso específico en los años 2000 con un descenso suave pero continuado hasta 2012, manteniendo una tendencia prácticamente plana desde entonces.

El sector agrario redujo su peso hasta 2006, manteniendo desde entonces una tendencia al alza, pero con altibajos.



Fuente. Elaboración propia

El sector servicios es el que, desde 2010-2011 ha tenido un importante incremento.

Esto podría suponer que, especialmente en aquella siniestralidad derivada de accidentes *in itinere* o de trastornos musculoesqueléticos el sector servicios puede ser responsable del incremento de la siniestralidad desde 2012, máxime cuando la ley vigente no estaba pensada para su aplicación en este sector.





NORMAS GENERALES

COORDINACIÓN DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES

Real Decreto 171/2004, de 30 de enero, por el que se desarrolla el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, en materia de coordinación de actividades empresariales³

El artículo 24 de la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales introdujo el concepto de coordinación de actividades empresariales, para que cuando en un mismo centro de trabajo se desarrollen actividades por parte de trabajadores de dos o más empresas, éstas cooperen en la aplicación de la normativa sobre prevención de riesgos laborales para evitar riesgos derivados de esta concurrencia de actividades.

Como aspectos importantes, remite al desarrollo reglamentario de la ley en estos aspectos, algo que no vio la luz hasta 2004 con el real decreto 171/2004 e incluye a los autónomos en los deberes de cooperación y de información e instrucción cuando desarrollen actividades en dichos centros de trabajo.

Problemas detectados

- 1) La mayoría de los **autónomos** tienen problemas a la hora de gestionar la **coordinación de actividades empresariales con empresas** en las que desarrollan su actividad, ya que desde la empresa se exigen documentos como la evaluación de riesgos, la vigilancia de la salud, etc., que los autónomos, al no estar en el ámbito de aplicación de la ley de prevención, muchas veces no disponen de los mismo y se generan problemas para poder efectuar este intercambio de información.
- 2) Por otra parte, el posterior desarrollo de la ley en su exposición de motivos ya establece que el desarrollo busca un adecuado equilibrio entre la seguridad y la salud de los trabajadores y la flexibilidad en la aplicación por las empresas que supone la elección de los medios más adecuados y, por ello, más eficientes para

³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2004/01/30/171/con>



coordinar las actividades empresariales evitando un cumplimiento meramente formal.

No obstante, lo que más se detecta es **que la coordinación de actividades empresariales se ha convertido en algo sumamente burocratizado** que busca verificar mediante documentación la realización de esta, más allá de una coordinación de actividades empresariales efectiva.

- 3) Pese a que la norma parece que sólo exige la documentación en casos graves o muy graves, el artículo 10 habla del **deber de vigilancia del empresario principal**, que incluye vigilar el cumplimiento de la normativa de prevención de riesgos laborales por parte de las empresas contratistas o subcontratistas exigiéndoles, antes del inicio de la actividad, que le **acrediten por escrito** que han realizado, la evaluación de riesgos y la planificación de su actividad preventiva, que han cumplido sus obligaciones en materia de información y formación respecto de los trabajadores y, demás, deberá comprobar que las empresas concurrentes en su centro de trabajo han establecido los necesarios medios de coordinación entre ellas. La propia redacción parece que deja claro que esta norma estaba más enfocada a sectores en los que existen varios niveles de subcontratación, como es la construcción, más que a la globalidad de las empresas cuando subcontratan un determinado servicio como limpiezas, pinturas, pequeñas reparaciones...

En definitiva, esto es opuesto a la posibilidad de realizar una coordinación eficaz a través de exclusivamente reuniones sin necesidad de documentar por escrito, por lo que esta aparente contradicción de la norma ha llevado a un exceso de burocracia que hace que en sectores en los que esta concurrencia no supone realmente un riesgo añadido – como la subcontratación de las labores de limpieza de una oficina- la parte más importante de la coordinación de actividades se convierte en un intercambio de documentación.

- 4) Las empresas más grandes trabajan con **plataformas específicas** para la gestión documental de las actividades concurrentes, y por tanto “obligan” a sus proveedores a trabajar con dichas plataformas.

Esta circunstancia supone que para una pyme que presta servicios a más de una empresa grande deban trabajar con distintas plataformas, con el coste burocrático que ello supone.



Eficacia: Objetivos

Los objetivos de esta norma son coincidentes con los objetivos de la propia coordinación de actividades, es decir, la aplicación coherente y responsable de los principios de la acción preventiva por las empresas concurrentes en un centro de trabajo de cara a eliminar, o al menos reducir, la siniestralidad.

Para ello debe verificarse la correcta aplicación de los métodos de trabajo por las empresas concurrentes, el control de las interacciones de las diferentes actividades desarrolladas, en particular cuando puedan generar riesgos calificados como graves o muy graves o cuando se desarrollen en el centro de trabajo actividades incompatibles entre sí y la adecuación entre los riesgos existentes y las medidas aplicadas para su prevención.

Sin embargo, la aparente contradicción en los métodos para realizar esta coordinación y la exigencia de una gran cantidad de documentos para verificar que se ha realizado esta coordinación diluyen el objetivo final de la coordinación relegándola en muchas ocasiones a un mero traspaso de papeles y por tanto sin el positivo impacto sobre la siniestralidad.

La excepción probablemente la encontramos en el sector construcción, en el que, a través de los planes de seguridad y salud preceptivos en su normativa sectorial, organizan y gestionan esta coordinación de actividades, además de ser un sector en el que esta coordinación es fundamental.

Eficiencia

La propia ley establece diversos métodos de coordinación de actividades, desde las reuniones o la participación de los comités de seguridad y salud, indicando que la información se facilitará por escrito cuando alguna de las empresas genere riesgos calificados como graves o muy graves, sin que sea preceptivo en el resto de los supuestos.

En este escenario, la relación coste/beneficio de esta coordinación es la adecuada, ya que sin necesidad ni de invertir un exceso de tiempo ni en medios auxiliares, se puede realizar una coordinación efectiva en la mayor parte de las coordinaciones en las que se ven envueltas las pymes (servicios de limpieza, pinturas, pequeñas reparaciones, etc.).



Sin embargo, el artículo 10 de la norma contradice los aspectos anteriores al hablar del deber de vigilancia del empresario, que requiere a este a solicitar por escrito documentación referente a las evaluaciones de riesgos, planificación preventiva, medidas preventivas, formación, información, ... lo que supone una ingente cantidad de documentación que requiere, no sólo el tiempo de una persona con las capacidades necesarias, sino la necesidad en ocasiones de invertir en herramientas informáticas que nos permitan la adecuada gestión de esta información.

En estos casos, y en la mayor parte de las coordinaciones realizadas por pymes y especialmente del sector terciario, podría ser suficiente con una declaración responsable de una o ambas partes, que recogiese todos estos extremos, así como el haber realizado un análisis de los posibles riesgos y medidas, incluyendo en dicha declaración los resultados.

De esta manera el coste/beneficio sería positivo y se fomentaría la correcta aplicación de la norma.

Pertinencia

El mandato de la ley de prevención de desarrollar reglamentariamente el artículo 24 de la misma, relativo a la coordinación de actividades empresariales, justifica de por sí la elaboración de esta norma.

Sin embargo, la inclusión de la disposición adicional primera sobre la aplicación del real decreto en las obras de construcción probablemente genera más confusión que la mera exclusión del ámbito de aplicación al existir normativa sectorial propia que, de manera más específica, define la coordinación en este sector.





SERVICIOS DE PREVENCIÓN

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención⁴

Este real decreto se centra de manera prioritaria en los trámites administrativos derivados de las obligaciones impuestas por la ley de prevención, como pueden ser los trámites asociados a la creación y registro de los servicios de prevención, quién y cómo realizar auditorías, funciones y formación mínima requerida para los técnicos de prevención, etc.

Su objetivo es por tanto que el mandato de la ley de prevención de integrar la prevención de los riesgos laborales en el conjunto de actividades y decisiones de la empresa, lo que de manera indirecta contribuye a la reducción de la siniestralidad. Para ello articula las herramientas necesarias, el plan de prevención, la evaluación de riesgos, la planificación preventiva... así como a través de qué mecanismos puede gestionarse la prevención (asunción por el empresario, trabajador designado...) en función del tamaño y de las características – y riesgos – que se puedan generar en la actividad.

La parte más técnica de este reglamento queda relegada a los anexos, donde especifica o clarifica que actividades se consideran peligrosas a efectos de la coordinación de actividades, define qué agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia, prohibiendo algunos de manera específica, o diseña los currículos formativos de los técnicos de prevención.

Problemas detectados

- 1) Incluye la obligación de los trabajadores y representantes de contribuir en la prevención mediante la participación, que luego define como la consulta, información y acceso a la documentación.

⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/01/17/39/con>



De esta manera, las **responsabilidades de los trabajadores** en su propia seguridad, que, en definitiva, deriva de la integración de la prevención, quedan **diluidas** lo que no contribuye al crecimiento y fomento de la cultura preventiva.

- 2) La norma establece las **modalidades de asunción de la prevención**, dándole especial importancia, a tenor de los posteriores desarrollos de herramientas, a la asunción de la prevención por parte del propio empresario o a través de trabajador designado en las pymes, ya que son ellas quienes mejor conocen sus riesgos.

Sin embargo, para determinadas actuaciones, como la vigilancia de la salud dentro de la medicina del trabajo, nos aboca a contratar a un servicio de prevención ajeno. En esta tesitura, con la escasa formación en prevención que, en general, tienen las pequeñas empresas, la necesidad de sacar a flote un negocio y la obligación de contratar un servicio de prevención ajeno, al menos para una parte de la gestión preventiva, **empujan a muchas empresas a no plantearse la gestión propia sino a delegar en el servicio de prevención ajeno** la gestión preventiva, desconocedores muchas veces de que la responsabilidad no se delega.

- 3) Sólo se permite la **realización de actividades de las establecidas por la ley** de prevención a quienes hayan asumido la gestión de la prevención y siempre que posean la adecuada cualificación para ello.

Esta situación genera, al igual que en el punto anterior, una tendencia a desentenderse de la gestión preventiva dejándola en manos de un **servicio de prevención ajeno al que normalmente no conocemos ni creamos con él ningún tipo de vínculo**.

Probablemente, si los técnicos de prevención de manera autónoma o bien ofreciendo sus servicios a través de gestorías pudiesen realizar estas actividades, sería más sencillo y cercano involucrar a la empresa en la gestión preventiva, mejorando de esta manera la cultura preventiva.

- 4) De cara a la eficiencia, la norma establece la **colaboración de los servicios de prevención con los servicios de atención primaria de salud** y de asistencia sanitaria especializada para el diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de enfermedades relacionadas con el trabajo.



Este objetivo sin embargo no termina de cumplirse existiendo hasta la fecha una **separación de las historias clínicas** de los diferentes servicios de asistencia sanitaria a los que puede acudir un trabajador, existiendo una historia en poder de la seguridad social, de los servicios de prevención e incluso de asistencia privada en ocasiones. Historias clínicas coincidentes en algunos aspectos, pero no idénticas lo que **dificulta los diagnósticos** y especialmente la definición de la **causalidad de muchos procesos**.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma de acuerdo con los contenidos de esta (ya que la propia norma carece de una definición de objetivos) se supone que es cumplir que el mandato de la ley de prevención de integrar la prevención de los riesgos laborales en el conjunto de actividades y decisiones de la empresa, lo que de manera indirecta contribuye a la reducción de la siniestralidad.

Para ello articula las herramientas necesarias, el plan de prevención, la evaluación de riesgos, la planificación preventiva... así como a través de qué mecanismos puede gestionarse la prevención (asunción por el empresario, trabajador designado...) en función del tamaño y de las características – y riesgos – que se puedan generar en la actividad.

En principio los objetivos se han cumplido, con sus claros oscuros ya que la asunción por parte del empresario o el trabajador designado no han alcanzado el nivel que, a priori, se les esperaba en cuanto a implantación.

Eficiencia

En la misma línea del cumplimiento de los objetivos, la eficiencia depende de la tipología de empresa.

En las pequeñas empresas, muchas veces la propia norma “empuja” a la contratación de un servicio de prevención ajeno, que bien por sobrecarga de trabajo o por desconocimiento de la propia empresa, se limita en ocasiones a la mera gestión documental convirtiéndose para el empresario la prevención en un coste más al que no se le asocian beneficios o contraprestaciones.



Pertinencia

Por una parte, era necesario regular administrativamente la gestión de la prevención, especialmente en algunos aspectos como los servicios de prevención, la formación, etc. lo que ya per se indica la pertinencia de esta norma.

Sin embargo, en otros aspectos la posible oportunidad de la norma ha quedado desfasada, como por ejemplo las obligaciones derivadas de las máquinas sin marcado CE – donde se requiere un recurso preventivo entre otros – ya que tras 28 años de la publicación del real decreto de máquinas y equipos de trabajo, donde establece los requisitos de la máquinas existentes antes de la entrada en vigor de esta norma, se supone que esta acreditación no debería existir más allá de la necesaria adaptación a la normativa europea por parte de los importadores, a los que en cualquier caso se les puede exigir un marcado CE.

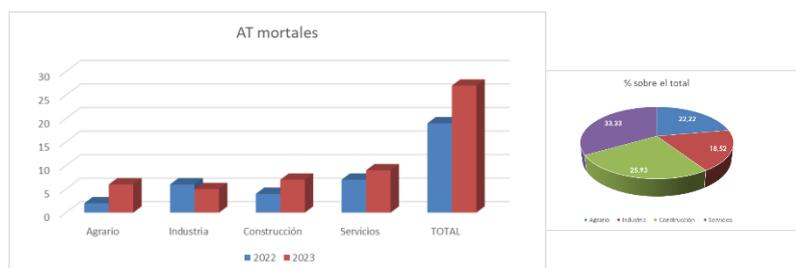


NORMAS SECTORIALES

SEGURIDAD Y SALUD EN LAS OBRAS DE CONSTRUCCIÓN

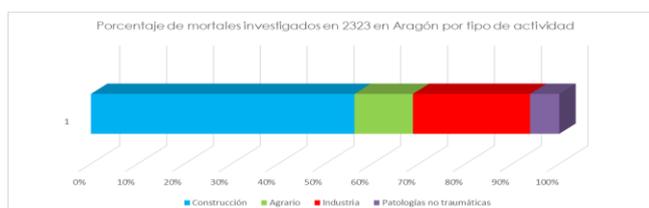
Real Decreto 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción⁵

Si analizamos las estadísticas oficiales de 2023 en lo que respecta a la siniestralidad mortal, vemos que en general en 2023 ésta se ha incrementado, siendo mayor en el sector servicios, en el que alcanza un 33%, seguido del sector construcción con un 26%.



Fuente. Elaboración propia

Sin embargo, de los 16 accidentes mortales **investigados** en Aragón en 2023 (algunos no constan en estadísticas por tener la empresa la sede social en otra comunidad autónoma), 15 corresponden a condiciones de trabajo y de ellos, 9 se relacionan con actividades ligadas a la construcción, lo que nos deja patente que el sector construcción es un sector en el que la aplicación de la prevención debe ser prioritaria, ya que las consecuencias de la siniestralidad en este tipo de accidentes suele revestir mayor gravedad.



Fuente. Elaboración propia

⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/10/24/1627/con>

La norma hace hincapié en la figura del coordinador en materia de seguridad y salud y en los estudios de seguridad y salud, figuras clave para una adecuada coordinación de actividades que, dadas las características de las diferentes obras de construcción, es uno de los factores más importantes para evaluar adecuadamente los riesgos y para trabajar en las medidas preventivas necesarias para reducir la siniestralidad.

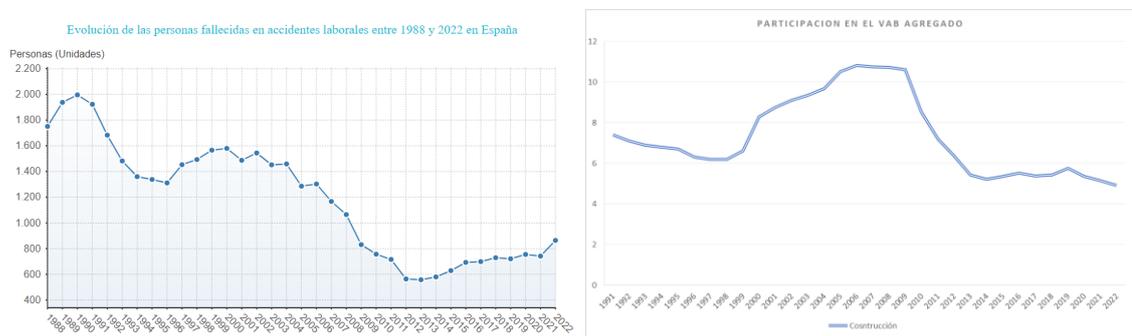
Cabe destacar la importancia de la inclusión de los autónomos entre los conceptos normativos y la relevancia de que el plan de seguridad y salud establezca las obligaciones de estos.

Problemas detectados

De los contenidos de la norma en sí misma no se detectan especiales problemas, más allá de las posibles complicaciones en la gestión administrativa de algunos aspectos.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es regular la prevención de riesgos laborales específica del sector construcción, algo que parece cumplirse de manera adecuada y manteniendo siempre como subsidiaria la ley de prevención de riesgos laborales, y que como se ha visto en gráficos anteriores, con un descenso de la siniestralidad importante en el periodo 2000-2012, periodo que coincide con un crecimiento importante del sector.



Fuente. Elaboración propia



Eficiencia

La relación entre el coste/beneficio en esta norma parece el adecuado, ya que define de manera más clara cómo debe realizarse la coordinación de actividades en este sector, mediante las figuras del estudio de seguridad y salud y el coordinador en materia de seguridad y salud, mejorando así la seguridad jurídica de las empresas.

Pertinencia

La necesaria trasposición de la directiva 92/57/CEE, de 24 de junio, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud que deben aplicarse en las obras de construcción temporales o móviles y el mandato del artículo 6 de la ley de prevención justifican la existencia de esta norma, que mientras no sea sustituida por otra similar mantiene su pertinencia.





SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN (1)

Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción⁶

El sector de la construcción constituye uno de los ejes del crecimiento económico de nuestro país, y está sometido a unos riesgos especiales. Pese a la mejora en los índices de siniestralidad, este sector continúa registrando una siniestralidad importante, tanto por sus cifras como especialmente por su gravedad, siendo una de las más probables causas la subcontratación.

Esto se debe a que una excesiva subcontratación podría suponer la participación de empresas cuya estructura organizativa dificulta garantizar el 100% del cumplimiento de las obligaciones de protección de la salud y la seguridad de los trabajadores.

Problemas detectados

De los contenidos de la norma en sí misma no se detectan especiales problemas, más allá de las posibles complicaciones en la gestión administrativa de algunos aspectos.

Merecería mención especial los aspectos relacionados con la **tarjeta profesional de la construcción**, si bien al no estar directamente incluida en la norma y haberse ido solventando los iniciales problemas a través de la negociación colectiva (IV Convenio Colectivo General del Sector de la Construcción-2007) no se profundizará más en ella.

Eficacia: Objetivos

El objetivo último es mejorar las condiciones de trabajo del sector y las condiciones de seguridad y salud de los trabajadores, lo que fundamenta que se regule la subcontratación en este sector.

⁶ <https://www.boe.es/eli/es/l/2006/10/18/32/con>



En principio la reducción de la siniestralidad verifica el cumplimiento de objetivos, si bien sigue siendo un sector preocupante por lo que deben seguir aplicándose esfuerzos para cumplir este objetivo.

Eficiencia

En principio la relación entre las obligaciones a cumplir y el beneficio, en términos preventivos, que se deriva de ellas darían un balance positivo, ya que no genera un exceso de obligaciones i la necesidad de dedicar a ello recursos humanos y materiales importantes (regula la inscripción a un registro administrativo- REA y la existencia del libro de subcontratación), limitándose la norma a establecer los condicionantes de las empresas que pueden participar en estos procesos de subcontratación en el sector concreto de la construcción.

Pertinencia

La existencia de una siniestralidad más elevada que otros sectores y especialmente la gravedad de esta son los condicionantes que inspiran a la elaboración de esta norma, y su pertinencia se mantiene en tanto en cuanto sigue siendo un sector con una mayor gravedad en la siniestralidad por el tipo de actividad que desarrolla (trabajo en altura, maquinaria pesada, espacios confinados, etc.)





SUBCONTRATACIÓN EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN (2)

Real Decreto 1109/2007, de 24 de agosto, por el que se desarrolla la Ley 32/2006, de 18 de octubre, reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción ⁷

Este real decreto desarrolla cuatro aspectos recogidos en la ley 32 de subcontratación en el sector de la construcción:

1. Registro de Empresas Acreditadas
2. Libro de Subcontratación
3. Cómputo de los porcentajes de trabajadores indefinidos
4. Simplificación documental de las obligaciones

Problemas detectados

La norma establece la **obligatoria inscripción en el REA**, pero le otorga una validez de tres años siendo necesario solicitar la renovación dentro de los seis meses anteriores a la expiración de su validez, sin que ello exima de la obligación de justificar en cualquier momento, cuando sea requerida para ello por la autoridad laboral, el mantenimiento de los requisitos previstos.

Esto supone obligaciones burocráticas que, para un mejor control por parte de la administración, se cargan a la empresa.

Eficacia: Objetivos

Este real decreto tiene por objeto establecer las normas necesarias para la aplicación y desarrollo de la Ley reguladora de la subcontratación en el Sector de la Construcción.

Se trata básicamente de una ley que define los procedimientos administrativos a seguir en el proceso de subcontratación.

⁷ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2007/08/24/1109/con>



Eficiencia

En principio la relación coste/beneficio es adecuada

No obstante, como ya se ha comentado, la norma establece la obligatoria inscripción en el REA, pero le otorga una validez de tres años siendo necesario solicitar la renovación dentro de los seis meses anteriores a la expiración de su validez, sin que ello exima de la obligación de justificar en cualquier momento, cuando sea requerida para ello por la autoridad laboral, el mantenimiento de los requisitos previstos.

El registro supone un coste en recursos humanos que no tiene una contrapartida en una mejora preventiva, siendo una herramienta para un mejor control por parte de la administración, del que se responsabiliza a la empresa.

Por otra parte, si bien la inscripción en el registro supone entender que la empresa ha ejercido la debida vigilancia sobre la contratista, esta vigilancia se circunscribe a la inscripción en el registro, existencia de una organización productiva propia, contar con los medios materiales y personales necesarios, así como los del desarrollo de la actividad empresarial que cuentan con la formación necesaria en prevención de riesgos laborales pero no al resto de obligaciones estipuladas, lo que al final no reduce de manera compensada la carga burocrática que supone la inscripción.

Pertinencia

Este desarrollo está previsto en la ley 32 de subcontratación y además estaba recogido en la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo 2007-2012.





EMPRESAS DE TRABAJO TEMPORAL

Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo en el ámbito de las empresas de trabajo temporal ⁸

La ley de prevención establece que todos los trabajadores disfruten del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud.

Las características de los contratos que se realizan a través de empresas de trabajo temporal, por la variabilidad de los mismos y el amplio abanico de tipologías de riesgo, hacen que se considere necesario incidir en las obligaciones de estas empresas de cara a la prevención aplicada a sus trabajadores para garantizar el mandato de la ley de prevención.

Se establece así un sistema similar a la coordinación de actividades empresariales a establecer entre la empresa de trabajo temporal y la empresa usuaria.

Incluye además esta norma la imposibilidad de que trabajadores puestos a disposición por una empresa temporal realicen actividades de especial peligrosidad como son:

- a) Trabajos en obras de construcción del anexo II
- b) Trabajos de minería a cielo abierto y de interior
- c) Trabajos propios de las industrias extractivas por sondeos en superficie terrestre
- d) Trabajos en plataformas marinas
- e) Trabajos directamente relacionados con la fabricación, manipulación y utilización de explosivos
- f) Trabajos que impliquen la exposición a radiaciones ionizantes en zonas controladas
- g) Trabajos que impliquen la exposición a agentes cancerígenos, mutagénicos o tóxicos para la reproducción, de primera y segunda categoría
- h) Trabajos que impliquen la exposición a agentes biológicos de los grupos 3 y 4,
- i) Trabajos con riesgos eléctricos en alta tensión

⁸ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1999/02/05/216>



Problemas detectados

Al igual que con la coordinación de actividades empresariales, el sistema acaba centrándose en la **justificación documental** de que se cumplen los parámetros legales, a veces en detrimento de una aplicación adecuada de esta coordinación entre empresas que perjudica a la seguridad del trabajador.

Eficacia: Objetivos

La ley de prevención establece que todos los trabajadores, incluidos los trabajadores temporales, de duración determinada y en empresas de trabajo temporal deben disfrutar del mismo nivel de protección en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores, especialmente cuando se trata de trabajadores que realizan el trabajo en una misma empresa independientemente de por quién están contratados.

Se elabora una norma propia debido a la mayor exposición que, en general, tienen los trabajadores de empresas de trabajo temporal a riesgos de accidentes de trabajo o de enfermedades profesionales.

Eficiencia

La norma recalca las obligaciones preventivas para que todo trabajador por cuenta ajena, independientemente de su tipología de contrato, alcance un nivel adecuado de protección, aunque realmente no se imponen obligaciones más allá de las existentes, por lo que el balance coste/beneficio es adecuado.

Pertinencia

La norma especifica para un determinado tipo de empresa los requerimientos preventivos, con algunas excepciones. Las características de este tipo de empresas y la variedad de riesgos a los que los trabajadores pueden verse expuestos justifican la elaboración de una norma previa, aunque también podrían, en una futura revisión de la ley de prevención, incorporarse estas características como un artículo de esta, al igual que se hace con embarazadas, trabajadores especialmente sensibles, menores... de cara a una simplificación normativa.





ACTIVIDADES MINERAS

Real Decreto 1389/1997, de 5 de septiembre, por el que se aprueban las disposiciones mínimas destinadas a proteger la seguridad y la salud de los trabajadores en las actividades mineras⁹

La protección de la seguridad y la salud de los trabajadores en las industrias extractivas está regulada, fundamentalmente, por el Reglamento General de Normas Básicas de Seguridad Minera, pero el presente decreto regula la transposición de la Directiva 92/104/CEE especialmente en los aspectos más característicos de estas actividades que pueden no estar bien definidos en la ley de prevención.

En los aspectos relativos a lugares de trabajo, aparte de las características generales, se centra en los casos en que éstos están al aire libre, dentro de una mina (con especial atención a la estabilidad y la ventilación), áreas de depósito de estériles y especial referencia a las minas grisusosas o con polvos inflamables como el carbón, e incorpora la obligación de que se cuente siempre con un responsable que supervise.

Igualmente, y de forma muy similar a lo establecido para la construcción, se debe elaborar un documento de seguridad y salud que defina riesgos, medidas preventivas, mantenimiento, formación...

En materia de seguridad, se realiza una definición más exhaustiva, incluyendo riesgos de incendio, explosiones (espacios ATEX), atmósferas nocivas con sistemas de alarma automática y desconexión, e incorporando tanto en las operaciones de salvamento como en los primeros auxilios los materiales y equipamiento que responden a dichos riesgos.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

⁹ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/09/05/1389/con>



Eficacia: Objetivos

El objeto es incorporar medidas específicas adaptadas a las actividades, de acuerdo con lo establecido en la directiva y complementando la ley de prevención.

Eficiencia

El balance coste/beneficio es el adecuado.

Pertinencia

La obligación de trasponer la norma y la necesaria protección de los trabajadores son razones más que suficientes para justificar la pertinencia de esta norma.





BUQUES DE PESCA

Real Decreto 1216/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en el trabajo a bordo de los buques de pesca¹⁰

La protección de la seguridad y la salud de los trabajadores el trabajo a bordo de los buques de pesca se regula en la Directiva 93/103/CE. El presente decreto regula la transposición de esta y desarrolla, tal como establece la ley de prevención, los aspectos más técnicos de las medidas preventivas para esta actividad que pueden no estar bien definidos en la ley de prevención.

En los aspectos relativos a lugares de trabajo, aparte de las características generales, se centra en las condiciones de navegabilidad y el equipo apropiado correspondiente a su destino y a su utilización, en el uso de gases restringido a espacios bien ventilados (uso por aparatos de cocina y electrodomésticos), mecanismos específicos para los apartamentos de pesca como las redes de arrastre y las características de los alojamientos para los trabajadores, incluyendo el acceso a los mismos en caso de inclemencias meteorológicas y marítimas.

Se tienen muy en cuenta tanto la responsabilidad del Capitán como las condiciones meteorológicas previsibles, siendo necesario reflejar estos aspectos de forma detallada en el cuaderno de bitácora o, en su defecto, en un documento específico para ello.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objeto es incorporar medidas específicas adaptadas a las actividades, de acuerdo con lo establecido en la directiva y complementando la ley de prevención.

¹⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/18/1216/con>



Eficiencia

El balance coste/beneficio es el adecuado.

Pertinencia

La obligación de trasponer la norma y la necesaria protección de los trabajadores son razones más que suficientes para justificar la pertinencia de esta norma.





SECTOR PESQUERO

Real Decreto 618/2020, de 30 de junio, por el que se establecen mejoras en las condiciones de trabajo en el sector pesquero¹¹

La protección de la seguridad y la salud de los trabajadores el trabajo a bordo de los buques de pesca habida cuenta de las características del sector se vio incrementada con la directiva 2017/159. El presente decreto regula la transposición de esta y eleva el nivel de protección de los pescadores que trabajan en los buques pesqueros españoles, adoptando los estándares laborales más elevados existentes actualmente para los trabajadores de nuestra flota, desarrollando, además, tal como establece la ley de prevención, los aspectos más técnicos de las medidas preventivas para esta actividad que pueden no estar bien definidos en la ley de prevención.

Este real decreto contiene otras medidas relativas las condiciones de trabajo en la actividad del sector pesquero, como ciertos aspectos del contrato de trabajo, el trabajo nocturno de los menores y la repatriación de los pescadores,

Las disposiciones se aplicarán también a los pescadores trabajadores autónomos o por cuenta propia presentes en el mismo buque que los pescadores trabajadores por cuenta ajena

Define alturas mínimas de los alojamientos en función de la eslora, comunicación entre diferentes zonas (dormitorios, bodegas, cocinas, etc.), ocupación de los dormitorios, instalaciones, equipos y servicios de recreo, almacenamiento de recipientes de gas butano o propano utilizados para cocinar, abastecimiento de víveres y agua potable donde se deberán tener en cuenta las exigencias religiosas y las prácticas culturales en relación con los alimentos, etc.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

¹¹ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/06/30/618>



Eficacia: Objetivos

El objeto es incorporar medidas específicas adaptadas a las actividades, de acuerdo con lo establecido en la directiva y complementando la ley de prevención.

Eficiencia

El balance coste/beneficio es el adecuado.

Pertinencia

La obligación de trasponer la norma y la necesaria protección de los trabajadores son razones más que suficientes para justificar la pertinencia de esta norma.





LUGARES DE TRABAJO

SEÑALIZACIÓN

Real Decreto 485/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo¹²

La Directiva 92/58/CEE, establece las disposiciones mínimas en materia de señalización de seguridad y salud en el trabajo. El presente decreto regula la transposición de esta y garantiza que en los lugares de trabajo existe una adecuada señalización de seguridad y salud, cuando los riesgos no hayan podido evitarse o limitarse a través de protección colectiva o de organización del trabajo. Además, tal como establece la ley de prevención, los aspectos más técnicos de las medidas preventivas para esta actividad que pueden no estar bien definidos en la ley de prevención.

La señalización nunca debe considerarse como un sustituto de la protección colectiva ni de la formación e información de los trabajadores.

Problemas detectados

- 1) En materia de señalización de incendios y de emergencia, esta norma se **solapa** con otras que, siendo **más estrictas**, son las que deben aplicarse. Sin embargo, estas normas **ni han derogado ni modificado lo expuesto** en esta norma, lo que en ocasiones puede generar confusiones.
- 2) **Coexiste** además esta señalización con la utilizada para la regulación del tráfico por **carretera, ferroviario, fluvial, marítimo y aéreo** lo que puede generar confusiones. Al igual que se hizo con la señalización de las sustancias peligrosas y la de los vehículos que las transportan, debería tenderse a un proceso de armonización que evite la dispersión que puede generar conflictos de interpretación.

¹² <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/485/con>



Eficacia: Objetivos

El objeto es incorporar medidas específicas adaptadas a las actividades, de acuerdo con lo establecido en la directiva y complementando la ley de prevención.

En concreto la norma establece los mecanismos para:

- a) Llamar la atención de los trabajadores sobre la existencia de determinados riesgos, prohibiciones u obligaciones.
- b) Alertar a los trabajadores cuando se produzca una determinada situación de emergencia que requiera medidas urgentes de protección o evacuación.
- c) Facilitar a los trabajadores la localización e identificación de determinados medios o instalaciones de protección, evacuación, emergencia o primeros auxilios.
- d) Orientar o guiar a los trabajadores que realicen determinadas maniobras peligrosas.

Eficiencia

El balance coste/beneficio es el adecuado.

Pertinencia

La obligación de trasponer la norma y la necesaria protección de los trabajadores son razones más que suficientes para justificar la pertinencia de esta norma.





LUGARES DE TRABAJO

Real Decreto 486/1997, de 14 de abril, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud en los lugares de trabajo¹³

La norma establece las condiciones para que los lugares de trabajo sean seguros y saludables, estableciendo construcciones constructivas, requisitos de suelos, ventanas, paredes, iluminación, temperatura, protección frente a incendios, orden y limpieza, etc.

Si bien establece que el trabajo al aire libre quedaría fuera del ámbito de esta norma, también insiste en que en los trabajos al aire libre y en los lugares de trabajo que, por la actividad desarrollada, no puedan quedar cerrados, deberán tomarse medidas adecuadas para la protección de las personas trabajadoras frente a cualquier riesgo relacionado con fenómenos meteorológicos adversos, incluyendo temperaturas extremas.

Problemas detectados

- 1) La **diferencia en las temperaturas recomendadas** en este real decreto, el código técnico de la edificación o las recomendadas por organizaciones como el Foro mundial de la naturaleza, generan **confusiones**, por lo que sería adecuado establecer unas temperaturas iguales en estos supuestos, al menos en las reguladas por normativa.
- 2) Algunos **lugares de trabajo**, como los que están dentro de medios de transporte, obras de construcción, los que están al aire libre, etc. quedan **fuera del ámbito de esta norma** lo que en ocasiones puede suponer que se trabaje en unas condiciones inadecuadas. Sería recomendable que, en estos casos, lejos de excluirlos de la normativa se estableciesen las características propias que deben tener.

¹³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/486/con>



Eficacia: Objetivos

El objetivo es contar con lugares de trabajo seguros y saludables, a través de la definición de unas disposiciones mínimas de seguridad y de salud aplicables a estos.

A priori el objetivo parece cumplido salvo los lugares de trabajo exceptuados de la norma por sus especiales características, que en ocasiones no han sido regulados mediante otras normas.

Eficiencia

El balance coste/beneficio es el adecuado.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 89/654/CEE.





ERGONOMÍA

MANIPULACIÓN MANUAL DE CARGAS

Real Decreto 487/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorso lumbares, para los trabajadores¹⁴

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, determina el cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz. Según el artículo 6 de la misma serán las normas reglamentarias las que irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas.

Así, son las normas de desarrollo reglamentario las que deben fijar las medidas mínimas que deben adoptarse para la adecuada protección de los trabajadores. Entre ellas se encuentran las destinadas a garantizar que de la manipulación manual de cargas no se deriven riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores.

Problemas detectados

- 1) Muchas veces determinadas maniobras como el **empuje o arrastre** de cargas no se adecúan de manera adecuada a esta norma y quedan por tanto mal evaluadas.
- 2) En ocasiones las **características de las cargas** dificultan las medidas preventivas lo que implica incumplimientos.
- 3) Algunos de los **factores individuales de riesgo** o no son conocidos o son difíciles de valorar.

¹⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/487/con>



Eficacia: Objetivos

Reducir los daños, especialmente los dorsolumbares, asociados a la manipulación manual de cargas.

Eficiencia

La norma establece los factores de riesgo, pero deja, a la elaboración por parte del INSST, los aspectos más técnicos de esta evaluación de cargas.

Teniendo en cuenta que las guías del INSST son orientativas pero no obligatorias ni vinculantes, esta norma pierde parte de su eficiencia ya que no garantiza una seguridad jurídica ni para las empresas ni para el personal afectado por este manejo de cargas.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, entre las que se encuentran las destinadas a garantizar que de la manipulación manual de cargas no se deriven riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores, dando además trasposición a la Directiva 90/269/CEE.





PANTALLAS DE VISUALIZACIÓN

Real Decreto 488/1997, de 14 de abril, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas al trabajo con equipos que incluyen pantallas de visualización¹⁵

La Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, determina el cuerpo básico de garantías y responsabilidades preciso para establecer un adecuado nivel de protección de la salud de los trabajadores frente a los riesgos derivados de las condiciones de trabajo, en el marco de una política coherente, coordinada y eficaz. Según el artículo 6 de la misma serán las normas reglamentarias las que irán fijando y concretando los aspectos más técnicos de las medidas preventivas.

Así, son las normas de desarrollo reglamentario las que deben fijar las medidas mínimas que deben adoptarse para la adecuada protección de los trabajadores. Entre ellas se encuentran las destinadas a garantizar que de la utilización de los equipos que incluyen pantallas de visualización por los trabajadores no se deriven riesgos para la seguridad y salud de los mismos.

Problemas detectados

- 1) La norma es de 1997 lo que implica que la **evolución en esta materia ha sido exponencial**, incorporándose nuevos dispositivos que en esos momentos ni se imaginaban.
- 2) El real decreto excluye algunos dispositivos, como los sistemas informáticos embarcados en un medio de transporte, los sistemas llamados portátiles, siempre y cuando no se utilicen de modo continuado en un puesto de trabajo, etc. sin embargo no tiene en consideración el uso de **tabletas, teléfonos inteligentes**, etc. que ahora son usados por una amplia mayoría de la población, tanto por temas laborales como extralaborales
- 3) Igualmente, en los aspectos relativos a la vigilancia de la salud, debería tenerse en cuenta que en muchas ocasiones el **uso que se hace de pantallas** es muy superior en el **ámbito privado**, por lo que la detección de posibles daños no tendría bien definida la relación causal.

¹⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/04/14/488/con>



- 4) La modalidad de **trabajo en remoto o teletrabajo**, así como la realización e determinadas tareas desde el domicilio en aras de la flexibilización y/o conciliación está cada vez más extendida, con la problemática que conlleva el que muchas veces si se trata de momentos puntuales no existe una infraestructura adecuada para diseñar puestos ergonómicos, tanto por la ausencia de espacios propios (en gran parte de los domicilios en España no se cuenta con una habitación propia en la que poder montar este puesto de trabajo, el trabajo con ordenadores portátiles, la falta de sillas ergonómicas, etc.
- 5) Finalmente, la norma estudiada se centra más en aquellos riesgos físicos y ergonómicos, nombrando los **psicosociales**, pero de una manera superficial. Como decimos, la evolución de todo lo relativo a digitalización, nuevas tecnologías, etc. hacen que los factores psicosociales, tanto los derivados de la organización del trabajo como aquellos que pueden deberse a la gran cantidad de información existente, la posibilidad de expresar determinadas opiniones desde el anonimato, los **ciberdelitos** (incluyendo el ciberacoso) unidos a la mejora de los dispositivos en muchos aspectos, sean cada vez más importantes en relación al uso que se da a estas pantallas de visualización de datos, por lo que deberían tratarse con mayor exhaustividad.

Eficacia: Objetivos

El objeto de la norma es evitar que el uso de pantallas de visualización de datos suponga un riesgo para la seguridad o salud de los trabajadores o, al menos, reducir éstos a su mínima expresión.

Si bien es cierto que dicho objetivo puede verse cubierto considerando los riesgos en el puesto de trabajo dentro del centro de trabajo, la situación actual en lo que respecta a estos dispositivos ha sufrido tal evolución que deja la norma obsoleta en muchos aspectos.

Eficiencia

Las medidas propuestas suponen una reducción importante del riesgo con una inversión reducida, lo que certifica la eficiencia de la norma.



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 90/270/CEE, de 29 de mayo, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas al trabajo con equipos que incluyan pantallas de visualización.





HIGIENE

AGENTES BIOLÓGICOS

Real Decreto 664/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo¹⁶

Este real decreto traspone una directiva y busca la protección frente a agentes biológicos de los trabajadores.

Debe resaltarse que denomina agente biológico a los microorganismos que causan el daño al introducirse en el ser humano.

Incluye en esta definición a los endoparásitos, pero no a determinados parásitos, como las garrapatas, que si bien no se introducen en el ser humano pueden ser vectores de enfermedades como la de Lyme. En este caso la bacteria causante (*Borrelia burgdorferi*) si se recoge en el listado.

Esta omisión se ve cubierta al evaluarse estos riesgos como riesgos higiénicos o de seguridad según el agente.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por agentes biológicos (microorganismo) derivados de su actividad laboral y el control de posibles enfermedades.

La norma cumple con dicho objetivo estableciendo medidas más o menos estrictas en función de a qué grupo pertenece el agente biológico en cuestión (grupos del 1 al 4)

¹⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/12/664/con>



Eficiencia

Las medidas propuestas suponen una reducción importante del riesgo con una inversión reducida, lo que certifica la eficiencia de la norma.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 90/679/CEE, de 26 de noviembre, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes biológicos durante el trabajo y sus posteriores modificaciones y/o actualizaciones.

La constante actualización de los anexos para adaptarse a los avances y situaciones diversas mantiene esta norma plenamente vigente y actualizada.





AGENTES CANCERÍGENOS

Real Decreto 665/1997, de 12 de mayo, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo¹⁷

Este real decreto traspone una directiva y busca la protección frente a agentes cancerígenos o mutágenos.

Anualmente, el INSST publica los límites de exposición profesional para agentes químicos en España, que recoge los valores adoptados por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para cada año y que han sido aprobados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Estos agentes químicos incluyen a los calificados como cancerígenos o mutágenos.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por agentes cancerígenos o mutágenos.

Eficiencia

Las medidas propuestas suponen una reducción importante del riesgo con una inversión reducida, lo que certifica la eficiencia de la norma.

¹⁷ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/12/665/con>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 90/394/CEE, de 28 de junio, relativa a la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a agentes cancerígenos durante el trabajo.

La constante actualización de los anexos para adaptarse a los avances y situaciones diversas mantiene esta norma plenamente vigente y actualizada.





AGENTES QUÍMICOS

Real Decreto 374/2001, de 6 de abril, sobre la protección de la salud y seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo¹⁸

Anualmente, el INSST publica los límites de exposición profesional para agentes químicos en España, que recoge los valores adoptados por el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo para cada año y que han sido aprobados por la Comisión Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por la exposición a agentes químicos.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

¹⁸ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/04/06/374/con>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 98/24/CE, del Consejo, de 7 de abril, relativa a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con los agentes químicos durante el trabajo.

La constante actualización de los anexos para adaptarse a los avances y situaciones diversas mantiene esta norma plenamente vigente y actualizada.





VIBRACIONES MECÁNICAS

Real Decreto 1311/2005, de 4 de noviembre, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores frente a los riesgos derivados o que puedan derivarse de la exposición a vibraciones mecánicas¹⁹

La regulación de la protección frente a vibraciones surge tanto de la normativa internacional (OIT) como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST que no se ha actualizado en todo este tiempo.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación, más allá de valorar la posible revisión para verificar que los contenidos siguen siendo acordes a la evolución de la técnica.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por la exposición a agentes químicos.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

¹⁹ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2005/11/04/1311/con>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 2002/44/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de junio de 2002, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (vibraciones).





RUIDO

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 ruido²⁰

La regulación de la protección frente al ruido surge tanto de la normativa internacional (OIT) como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST que fue actualizada en 2022.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es la protección de los trabajadores contra los riesgos para su seguridad y su salud derivados o que puedan derivarse de la exposición al ruido, en particular los riesgos para la audición.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

²⁰ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/03/10/286/con>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 2003/10/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 6 de febrero de 2003, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de los agentes físicos (ruido).





EXPOSICIÓN AL AMIANTO

Real Decreto 396/2006, de 31 de marzo, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud aplicables a los trabajos con riesgo de exposición al amianto²¹.

La regulación de la protección frente a la exposición al amianto surge tanto de la normativa internacional (OIT), donde destaca el Convenio número 162, de 24 de junio de 1986, sobre la utilización del asbesto, en condiciones de seguridad, ratificado por España el 17 de julio de 1990, como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST que fue actualizada en 2022.

Esta norma complementa lo establecido en las regulaciones de exposición a agentes químicos y cancerígenos, ya que el amianto cumple ambas características, lo que supuso la elaboración de esta norma para trabajar en las características propias de esta exposición y ante el problema histórico que supone.

Problemas detectados

- 1) Por el tipo de trabajos, esta exposición al amianto **no siempre está prevista**, lo que implica no aplicar medidas de protección, como es en el caso de mantenimientos u operaciones donde no se presupone la existencia de amianto, pero éste se descubre una vez iniciados los trabajos. Sería fundamental contar con un registro de lugares con amianto que evitase esa incertidumbre.
- 2) El RERA, registro de empresas con riesgo de amianto, sólo se exige para la **retirada de amianto**, cuando podrían existir otras situaciones en las que exista exposición sin necesidad de realizar una retirada.
- 3) **Los autónomos** no sólo no están obligados a registrarse en el RERA (registro de empresas con riesgo de amianto) sino que no pueden legalmente hacerlo, pese a que en sus trabajos puede darse la situación de trabajar en lugares donde puede existir esta exposición.

²¹ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2006/03/31/396/con>



- 4) Los **planes de trabajo** que deben aprobarse por parte de las empresas del RERA, deberían ser validados posteriormente para verificar que las medidas se aplican efectivamente. Como en muchas otras situaciones se trata de pasar de una justificación documental y previa, a veces farragosa y que genera atrasos por los tiempos con los que se juega, a una verificación durante y posterior de que las cosas se están haciendo de la manera adecuada.

La tónica suele implicar que un 10% de los planes presentados reciben una visita de comprobación, y éstas además se hacen cuando la retirada de fibrocemento es igual o superior a los 1.000 m² o cuando existan condiciones de especial peligrosidad, lo que deja fuera a pequeñas empresas y autónomos.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es la protección de los trabajadores contra los riesgos derivados de la exposición al amianto durante el trabajo.

Debería revisarse la eficacia de estas medidas para la eliminación de los riesgos a la exposición por parte de todos los trabajadores, ya que podría entenderse que es eficaz para aquellas empresas inscritas en RERA que presentan planes de trabajo, pero queda un porcentaje de trabajadores que podrían estar expuestos y donde la eficacia podría ser más baja.

Eficiencia

La relación coste beneficio en aquellos casos en los que se aplica la norma es el adecuado.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 2003/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de marzo de 2003, por la que se modifica la Directiva 83/477/CEE, del Consejo, de 19 de septiembre de 1983, sobre la protección de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición al amianto durante el trabajo.





RADIACIONES ÓPTICAS

Real Decreto 486/2010, de 23 de abril, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a radiaciones ópticas artificiales²²

La regulación de la protección frente a radiaciones ópticas artificiales surge tanto de la normativa internacional (OIT) como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST que fue publicada en 2015.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es la protección de los trabajadores contra los riesgos para su seguridad y su salud debido a los efectos nocivos en los ojos y en la piel causados por la exposición a radiaciones ópticas artificiales.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 2006/25/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2006, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la exposición de los trabajadores a riesgos derivados de los agentes físicos (radiaciones ópticas artificiales).



²² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2010/04/23/486>



CAMPOS ELECTROMAGNÉTICOS

Real Decreto 299/2016, de 22 de julio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores contra los riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnéticos²³

La regulación de la protección frente a riesgos relacionados con la exposición a campos electromagnético surge tanto de la normativa internacional (OIT) como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST que fue publicada en 2019.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación hasta la fecha.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es la protección de los trabajadores contra los riesgos para su salud y su seguridad derivados o que puedan derivarse de la exposición a campos electromagnéticos, teniendo en cuenta que estos riesgos son los debidos a los efectos biofísicos directos conocidos y a los efectos indirectos causados por los campos electromagnéticos.

La norma no aborda los posibles efectos a largo plazo, ya que actualmente no existen datos científicos comprobados que establezcan un nexo causal, ni los riesgos derivados del contacto con conductores en tensión.

Eficiencia

A priori la relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada, si bien por la poca trayectoria de esta norma habría que ser cautos.

²³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2016/07/22/299/con>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 2013/35/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre las disposiciones mínimas de salud y seguridad relativas a la exposición de los trabajadores a los riesgos derivados de agentes físicos (campos electromagnéticos)





SEGURIDAD

EQUIPOS DE PROTECCIÓN INDIVIDUAL

Real Decreto 773/1997, de 30 de mayo, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud relativas a la utilización por los trabajadores de equipos de protección individual²⁴

La importancia de los equipos de protección y la necesidad de trasladar al derecho español la directiva de equipos de protección individual impulsaron este real decreto.

Pese a la posterior derogación de la directiva tras la publicación del reglamento europeo, el real decreto se adaptó a las nuevas disposiciones, pero permanece vigente.

Problemas detectados

- 1) Pese a que el artículo 5 del real decreto indica entre los aspectos a cumplir por estos equipos la necesidad de ajustarse al portador, los equipos de protección individual no suelen tener en cuenta, al igual que otros aspectos preventivos, la **perspectiva de género**, por lo que muchas veces el ajuste es más complicado o su uso genera más molestias al no haber sido diseñados teniendo en cuenta estos parámetros. Esto viene acompañado de la falta de estudios en los que se haya trabajado este aspecto para poder abordar el problema desde las consecuencias a evitar pasando por el diseño de estos equipos.

²⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/05/30/773/con>



- 2) En ocasiones, **pese a la disponibilidad** de los mismos, los trabajadores **no utilizan** este equipamiento por su incomodidad (a veces inevitable), por tratarse de tareas de corta duración o por otras razones, lo que puede causar importantes daños a la salud e incluso, en el caso de dispositivos anticuada, la muerte. La capacidad para vigilar y controlar el uso de los mismos no siempre es la suficiente para garantizar el uso, máxime cuando legalmente se suele eximir de responsabilidad al trabajador al menos en los primeros momentos, lo que transmite un **mensaje erróneo de que los trabajadores no tienen obligaciones** en materia de prevención.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es proteger la seguridad y salud de los trabajadores mediante equipos de protección individuales cuando los medios de protección colectiva o la adopción de medidas de organización del trabajo, no hayan sido suficientes para garantizar esta seguridad.

Eficiencia

Las medidas propuestas poseen un balance positivo entre las cargas y los beneficios derivados.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas. Además de lo establecido en esta norma, existe normativa europea de rango superior como el Reglamento 2016/425, relativo a los equipos de protección individual que además deroga la Directiva 89/686/CEE traspuesta por este decreto.

Las modificaciones que se han efectuado actualizan la norma para adaptarse a la norma europea en vigor.





EQUIPOS DE TRABAJO

Real Decreto 1215/1997, de 18 de julio, por el que se establecen las disposiciones mínimas de seguridad y salud para la utilización por los trabajadores de los equipos de trabajo²⁵

Un equipo de trabajo es cualquier máquina, aparato, instrumento o instalación utilizado en el trabajo, y por tanto deben cumplir con unas disposiciones mínimas que garanticen que su uso va a ser seguro para los trabajadores.

Además, es necesario adaptar la normativa española tanto al convenio de la OIT número 119 sobre protección de la maquinaria como a la directiva 95/63/CE, que establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.

Problemas detectados

- 1) En ocasiones, la **falta de coordinación entre diferentes departamentos** que tienen competencias sobre la misma materia como es este caso, pueden dificultar o complicar la implementación de la norma.
- 2) La **inconcreción** de algunos conceptos, como hablar de **formación “adecuada”** genera problemas interpretativos, así como inseguridad jurídica. En esta línea se puede destacar el “carné de carretillero” que se menciona como un requisito para el uso de un determinado equipo de trabajo pero que carece de soporte normativo. Debería establecerse un mínimo de formación o concretarse de alguna manera.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es proteger la seguridad y salud de los trabajadores durante la utilización de equipos de trabajo, entendidos éstos en su sentido más amplio (máquina, aparato, instrumento o instalación).

²⁵ <https://www.boe.es/eli/es/rd/1997/07/18/1215/con>



Eficiencia

Las medidas propuestas poseen un balance positivo entre las cargas y los beneficios derivados.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 95/63/CE, de 5 de diciembre, establece las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores en el trabajo de los equipos de trabajo.





RIESGO ELÉCTRICO

Real Decreto 614/2001, de 8 de junio, sobre disposiciones mínimas para la protección de la salud y seguridad de los trabajadores frente al riesgo eléctrico²⁶

La regulación de la protección frente riesgos eléctricos dimana directamente de la ley 31/10995 de prevención de riesgos laborales. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST.

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por la exposición a riesgos eléctricos.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas.



²⁶ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2001/06/08/614/con>



ATMÓSFERAS EXPLOSIVAS

Real Decreto 681/2003, de 12 de junio, sobre la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas en el lugar de trabajo²⁷

La regulación de la protección frente a vibraciones surge tanto de la normativa internacional (OIT) como de directivas europeas que dieron lugar a la elaboración de este real decreto. Posteriormente se elaboró una guía por parte del INSST.

Se considera atmósfera explosiva, aquella consistente en la mezcla con el aire, en condiciones atmosféricas, de sustancias inflamables en forma de gases, vapores, nieblas o polvos, en la que, tras una ignición, la combustión se propaga a la totalidad de la mezcla no quemada

Problemas detectados

No se han detectado problemas relevantes en la aplicación.

Eficacia: Objetivos

El objetivo de la norma es reducir los riesgos a los que se pueden ver expuestos los trabajadores por la generación de atmósferas explosivas.

Eficiencia

La relación entre la inversión necesaria y la reducción del riesgo es la adecuada.

²⁷ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2003/06/12/681>



Pertinencia

Esta norma responde al mandato de la ley de prevención, que establece que serán las normas reglamentarias las que fijarán y concretarán los aspectos más técnicos de las medidas preventivas, dando además trasposición a la Directiva 1999/92/CE relativa a las disposiciones mínimas para la mejora de la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores expuestos a los riesgos derivados de atmósferas explosivas.



CONCLUSIONES



CONTEXTO SOCIOECONÓMICO MUY DIFERENTE

La ley básica de prevención data del año 1995, por lo que en algunos aspectos se ha quedado desfasada, ya que los avances que se han producido a nivel socioeconómico son muy relevantes.

Estas normas se elaboraron en un momento y con una situación social determinada y pensando en determinados sectores o trabajos, sin embargo, se aplican a todos los sectores y tamaños de empresas lo que hace que para la mayor parte de ellas (pymes y micro pymes de sectores aparentemente poco conflictivos en esta materia) de la aplicación de la prevención no se perciban mejoras ni ventajas, sino que se la vea como una obligación más que le cuesta dinero a fin de mes.

Destaca la evolución de la tecnología y de las comunicaciones, que ha sido exponencial en los últimos 25 años... y sin embargo muchas normas son anteriores a este periodo lo que hace que sea necesario reformarlas y actualizarlas.

Finalmente, la perspectiva de género no está integrada en las normas preventivas más allá de la mención genérica de adaptar el puesto a la persona, lo que muchas veces se ve complicado por la falta de estudios en los que se haya trabajado este aspecto para poder abordar el problema desde las consecuencias a evitar pasando por el diseño de estos equipos.

En estos momentos se está valorando su actualización, si bien los primeros documentos invitan a pensar en una adaptación muy escueta y centrada en aspectos de perspectiva de género y riesgos psicosociales, dejando de lado aspectos muy relevantes que deberían ser trabajados.

ÁMBITO DE APLICACIÓN



Tanto la ley básica de prevención de riesgos laborales, ley 31/1995, como las diferentes normativas desarrolladas solo se aplican a las relaciones laborales reguladas en el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores, es decir,

a los **trabajadores por cuenta ajena**, así como al personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Los **autónomos** estarían, a priori, fuera del ámbito de la ley, pero sin embargo trabajan con empresas a las que, si les aplica, lo que supone exigencias relacionadas con esta norma entre ellos con los correspondientes problemas en la gestión.

Pero, además, a determinados trabajos o sectores les realiza **excepciones**, como la no consideración de lugar de trabajo los medios de transporte, lo que deja fuera de esa protección a un amplio número de trabajadores de este sector.



COORDINACIÓN ADMINISTRATIVA

Se percibe además una falta de **coordinación entre diferentes áreas de una misma administración o entre diferentes administraciones** que pueden verse afectadas por una misma situación, como sería la administración sanitaria en el tema de la vigilancia de la salud, el área de industria en lo relativo a seguridad industrial y equipos de trabajo, etc.

Esta falta de coordinación revierte cara a las empresas en normas contradictorias o duplicidad de obligaciones que no aportan nada a la cultura preventiva.

Algunos sectores como la construcción o el metal **han regulado a través de la negociación colectiva** determinados aspectos como la formación, pero quedan muchos sectores en los que la aplicación genérica de la norma es insuficiente para garantizar la formación necesaria.



FALTA DE CONCRECIÓN

Las normas, tanto la norma básica como el posterior desarrollo, pecan en muchas ocasiones de **contenidos inespecíficos y poco concretos**, que generan **inseguridad jurídica** y pueden afectar al adecuado cumplimiento normativo. Deberían evitarse expresiones como “bastante” o “suficiente” si hablamos de formación necesaria, nivel de seguridad, etc. Para lo mismo con otros conceptos como el deber de invigilando.

En este caso, (in vigilando), supone que el empresario deberá asegurarse de la efectiva ejecución de las actividades preventivas incluidas en la planificación, efectuando para ello un seguimiento continuo de la misma, pero no delimita hasta qué punto debe ejercerse esta acción, lo que puede suponer una indefensión para la empresa.

5

ACTUALIZACIÓN NORMATIVA

En general la normativa más técnica se mantiene actualizada, ya que sus anexos son revisados de manera habitual, como es el caso de los productos químicos cuya revisión de valores límite es anual.

RESPONSABILIDADES Y CULTURA PREVENTIVA

6

Uno de los problemas o inconvenientes que se detectan es que la ley otorga la máxima responsabilidad al empresario, algo lógico si pensamos en su capacidad para poner los medios necesarios y para formar y enseñar cómo usarlos.

El incumplimiento por los empresarios de sus obligaciones en materia de prevención de riesgos laborales dará lugar a responsabilidades administrativas, así como, en su caso, a responsabilidades penales y a las civiles por los daños y perjuicios que puedan derivarse de dicho incumplimiento, por lo que existe una criminalización de la figura del empresariado y una falta de asunción, en ocasiones, de la responsabilidad por parte de los trabajadores.

Corresponde a cada trabajador velar, según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que en cada caso sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y por la de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional, a causa de sus actos y omisiones en el trabajo, de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario. Sin embargo, el incumplimiento de estos preceptos se considera como un incumplimiento laboral por lo que la sanción máxima que puede recibir sería el despido disciplinario.



Sin embargo, en ocasiones no se cuenta por parte de la empresa con las herramientas necesarias para ejercer esta acción, o bien culturalmente supone un ataque al buen clima laboral y a la paz social cuando la empresa propone sanciones de acuerdo con el convenio colectivo de aplicación, ya que sigue existiendo todavía el prejuicio o sambenito de que las empresas, es decir, los empresarios, son los "malos" y por tanto no se cuenta ni con la ayuda ni la complicidad necesaria con los trabajadores no solo para aplicar las normas preventivas sino para conocer a quienes no lo hacen y pueden suponer un peligro para sí mismos y para los demás.

Esto puede suponer que, para guardarse las espaldas, se trabaje en justificar y documentar todo lo que se hace lo que en ocasiones puede llevarnos a equivocar el fin último de estas normas y a sustituirlo por un **cumplimiento básicamente documental**.

Por otra parte, esto influye negativamente en la cultura preventiva y la percepción del riesgo pudiendo ser causa de los índices de siniestralidad con los que tenemos que convivir en España y en Aragón.



CONFLICTOS ENTRE NORMAS

Existen en ocasiones **conflictos con otras normativas**, como la ley de protección de datos o el derecho a la intimidad, ya que en muchas ocasiones el conocimiento de estos datos nos permitiría aplicar de manera más efectiva las medidas de prevención, especialmente en materia de psicosociales o en el resto de las materias cuando se trata de conocer el estado de una persona que la pueda situar en la categoría de especialmente sensible.

Por ejemplo, e establece la obligación de velar por las personas especialmente sensibles, tanto de manera permanente como temporal, incluyendo a protección de la maternidad, menores, etc. pero no podemos preguntar por el estado de salud o la situación de cada uno ya que existe el derecho a la intimidad.

FALTA DE DIMENSIONAMIENTO



Establece que **todos los trabajadores**, independientemente de la duración de su contrato, deberán disfrutar del **mismo nivel de protección** en materia de seguridad y salud que los restantes trabajadores de la empresa en la que prestan sus servicios, y de forma implícita se incluye también la obligación de la vigilancia de la salud, la formación... pero sin establecer modalidades o condicionantes específicos para duraciones muy pequeñas.

Así puede pasar que para un contrato de 8 horas (1 día) se deban invertir 3 en realizar la formación (de acuerdo con lo que pautan los servicios de prevención ajenos con una parte específica y una general), otras tantas en el reconocimiento médico inicial, más el tiempo de desplazamientos, explicar la empresa... de manera que al final el trabajo efectivo es de 1 hora.



ORGANIZACIÓN DE E LA GESTIÓN

Para la gestión preventiva se establecen **diferentes modalidades**, pero incluso en la asunción directa por parte del empresario, determinados conceptos como la vigilancia de la salud o la formación de los trabajadores deben ser realizados por personal de un servicio de prevención o contratar a un técnico de prevención, lo que además de suponer una serie de trámites burocráticos a veces farragosos para quien no está habituado supone un coste económico percibido como un impuesto sin contraprestaciones positivas para la empresa.

Esta situación, que se aplica a una empresa química de 200 trabajadores y a un comercio de ropa con un único empleado, supone que para las pymes la percepción de la prevención sea la de un coste más sin beneficios asociados.

No se permite un **sistema similar al de las gestorías fiscales o laborales** que facilitaría la aplicación reduciendo costes.



PROPUESTAS

La mayor parte de las propuestas se enfocan hacia la ley básica de prevención, ley 31/1995 de Prevención de e Riesgos Laborales, ya que por ser la base de las demás y la más antigua es la que requiere las mayores modificaciones o ajustes.

- 1.** Se debería revisar y ampliar el ámbito de aplicación para garantizar que el nivel de protección es el mismo para todos los trabajadores.
- 2.** Para mejorar la eficiencia de la norma, se deben adaptar algunas de las regulaciones en función de sectores o actividades con menor probabilidad de riesgos, o por tamaños de empresa, máxime teniendo en cuenta que esta misma norma establece para evitar costes que no suponen una mejora.
- 3.** Implantar y fomentar las herramientas necesarias para la mejora global de la cultura preventiva, coordinándose con las diferentes administraciones como educación en este caso.
- 4.** Establecer herramientas que fomenten la corresponsabilidad en materia de prevención de riesgos laborales.
- 5.** Fomentar el uso de las declaraciones responsables, evitando así los prejuicios y las demoras, para aspectos como las como la coordinación de actividades preventivas donde se podría incluir el resumen de la evaluación y medidas preventivas propuestas en empresas de menos de 50 trabajadores salvo en caso de riesgos graves y muy graves.
- 6.** Elaborar herramientas ágiles y actualizadas que faciliten la aplicación normativa.
- 7.** Valorar establecer una plataforma de coordinación de actividades empresariales única desde el ministerio, para evitar la proliferación de plataformas que suelen perjudicar a autónomos y pymes.
- 8.** En las obligaciones burocráticas, como puede ser el REA, debería incrementarse el periodo de validez o dejarlo indefinido con una declaración responsable de la empresa de que cualquier cambio en las condiciones que justificaron su registro se comunicará a la administración en el plazo de 1 mes.
- 9.** Dentro de la coordinación con otros ámbitos de la administración, debería trabajarse en la normalización y unificación de la señalización, ya que coexiste la



señalización preventiva (RD 485/1997) con la utilizada para la regulación del tráfico por carretera, ferroviario, fluvial, marítimo y aéreo lo que puede generar confusiones. Al igual que se hizo con la señalización de las sustancias peligrosas y la de los vehículos que las transportan, debería tenderse a un proceso de armonización que evite la dispersión que puede generar conflictos de interpretación.

- 10.** Debe trabajarse en la normativa de pantallas de visualización de datos ya que la situación respecto a 1995 es muy diferente, con nuevas modalidades de trabajo, diferentes dispositivos, etc.