

LA PREVENCIÓN DE RIESGOS LABORALES EN LA GESTIÓN EMPRESARIAL EN ESPAÑA: 25 AÑOS DE LA LEY 31/1995

FERNANDO BLANCO SILVA¹ • ORIOL SARMIENTO DÍEZ²
ANTONIO BAAMONDE RIAL³

Recibido: 24/02/2022 • Aceptado: 4/06/2022

Cómo citar: Blanco Silva, F., Sarmiento Díez, O., & Baamonde Rial, A. (2022). La prevención de riesgos laborales en la gestión empresarial en España: 25 años de la Ley 31/1995. *Ciencia, Economía y Negocios*, 6(1), 33–55. <https://doi.org/10.22206/ceyn.2022.v6i1.pp33-55>

Resumen

La aprobación de la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales supone un acontecimiento muy importante de esta disciplina en España. Esta fue la primera vez que el Estado Español aprobaba un marco normativo que debían cumplir todas las empresas españolas y la administración pública. La Ley 31/1995 introduce una nueva dimensión en la gestión de las empresas españolas, y desde ese momento todas las empresas y administraciones públicas deben destinar importantes recursos para garantizar la seguridad y salud de sus trabajadores. Esto ha supuesto una mejora general de las condiciones laborales de los trabajadores españoles en los últimos años. En este artículo analizamos las consecuencias de la Ley 31/1995 para las empresas españolas cuando cumplen sus primeros 25 años, el resultado son cambios significativos en la gestión, una reducción del número de accidentes laborales en España y, finalmente, la implantación de una cultura preventiva, que ha sido muy satisfactoria para toda la sociedad española.

Palabras clave: Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales; seguridad en el trabajo; accidentes de trabajo; enfermedades profesionales; formación.

Códigos JEL: J28, K32, L22

¹ Ingeniero industrial y máster universitario en prevención de riesgos laborales. Colaborador docente de la Universitat Oberta de Catalunya. Barcelona, España.
ORCID: 0000-0002-4439-3649, Correo-e: fblancosi@uoc.edu

² Ingeniero industrial y técnico superior en prevención de riesgos laborales - Director del Instituto Iberoamericano de Ingenieros de la Energía 3IE. La Coruña, España.
ORCID: 0000-0002-4376-273X, Correo-e: oriol@3iedinamo.com

³ Economista e investigador en formación. Master en Banca, Finanzas y Seguros por la Universidad de Santiago de Compostela, La Coruña, España.
ORCID: 0000-0002-1850-5600, Correo-e: antonio.baamonde@rai.usc.es



THE PREVENTION OF OCCUPATIONAL RISKS IN BUSINESS MANAGEMENT IN SPAIN: 25 YEARS OF LAW 31/1995

DOCTOR FERNANDO BLANCO SILVA • ORIOL SARMIENTO DÍEZ
ANTONIO BAAMONDE RIAL

Received: 24/02/2022 • Approved: 4/06/2022

Abstract

The entry into force of Law 31/1995 on occupational risk prevention is a very important event in this discipline in Spain. This was the first time that the Spanish State has approved a regulatory framework that all Spanish companies and the public administration must comply with it. Law 31/1995 introduces a new dimension in the management of Spanish enterprises, and from that moment all companies and public administrations must allocate significant resources to guarantee the safety and health of their workers. This has led to a general improvement in the working conditions of Spanish workers in recent years. In this paper we analyze the consequences of Law 31/1995 for Spanish companies when it turns the first 25 years, the result is significant changes in management, a reduction in the number of work accidents in Spain and finally the implementation of a preventive culture, that it has been very satisfactory to all the Spanish society.

Keywords: Law 31/1995 on the prevention of occupational risks; safety at work; accidents at work; occupational diseases; training.

Introducción: aprobación de la ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales

Aunque la Constitución Española de 1978 establecía que los poderes públicos velarían por la seguridad e higiene en el trabajo, junto a una serie de derechos laborales como el descanso necesario, las vacaciones periódicas o la limitación de la demanda laboral (artículo 40.2), hasta el año 1995 la prevención de riesgos laborales era una disciplina con una legislación difusa e incompleta, regulada solo de forma parcial, incompleta e imprecisa por la Ordenanza General de Seguridad e Higiene en el Trabajo de 1971, y que habitualmente se resolvía aplicando normas de derecho laboral. Esta Ordenanza se centraba en evitar los siniestros en los sectores con más accidentes, en especial la construcción, pero no abarcaba todo el ámbito empresarial ni establecía claramente la responsabilidad de los incidentes laborales en caso de producirse.

A principios de los años noventa ya existía una cierta cultura preventiva en España, algunos organismos públicos la fomentaban (Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo y los organismos análogos de las Comunidades Autónomas), en algunas titulaciones de formación profesional ya existía la asignatura Seguridad e Higiene (por ejemplo en ciclos formativos de electricidad, calefacción, construcción...) o formación posuniversitaria específica, pero no se trataba de una disciplina totalmente regulada. El 10 de noviembre de 1995 se publica la Ley 31/1995 en el Boletín Oficial del Estado, dando un plazo de entrada en vigor de tres meses; la ley tiene un total de cincuenta y cuatro artículos divididos en siete capítulos, además de la correspondiente Exposición de motivos. En esta Exposición se explica que esta Ley se aprueba en aplicación del artículo 40.2 de la Constitución Española, ya citado, así como en las recomendaciones de la Comunidad Económica Europea (Directiva 89/391/CEE) y de la Organización Internacional del Trabajo, ordenándose en los siguientes capítulos:

- Capítulo I. Objeto, ámbito de aplicación y definiciones
- Capítulo II. Política en materia de prevención de riesgos para proteger la seguridad y salud en el trabajo

- Capítulo III. Derechos y obligaciones
- Capítulo IV. Servicios de prevención
- Capítulo V. Consulta y participación de los trabajadores
- Capítulo VI. Obligaciones de los fabricantes, importadores y suministradores
- Capítulo VII. Responsabilidades y sanciones

La Ley 31/1995 ha sido actualizada mediante la Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales con el fin de adaptarla a los cambios normativos y tecnológicos acontecidos entre 1995 y 2003. Por la limitación de este artículo no podemos detallar todo el contenido, sino que nos centraremos en los aspectos más novedosos respecto a la situación previa a su aprobación. El cambio más disruptivo que esta Ley 31/1995 produce es que aclara quién debe garantizar la protección de los trabajadores, en su artículo 14. Derecho a la protección frente a los riesgos laborales, en su apartado 1.

Los trabajadores tienen derecho a una protección eficaz en materia de seguridad y salud en el trabajo.

El citado derecho supone la existencia de un correlativo deber del empresario de protección de los trabajadores frente a los riesgos laborales.

Este deber de protección constituye, igualmente, un deber de las Administraciones públicas respecto del personal a su servicio.

Este artículo 14 establece que cuando existe un accidente laboral o enfermedad profesional el primer responsable será el empleador; esta aclaración supuso una novedad drástica porque los jueces empezaron a exigir como norma general que el empleador se hiciese cargo de los daños y perjuicios por el incumplimiento de la normativa en prevención, aunque subsidiariamente podrían ser responsables otras personas o entidades. Hasta 1995 no estaba claro si cuando se produce un accidente laboral o enfermedad profesional la responsabilidad le correspondía al empresario o se buscaban otras causas como la negligencia del trabajador o la existencia de situaciones imprevistas, pero la Ley 31/1995 implanta una jurisprudencia clara: le imputa esta responsabilidad al empleador (empresario o administración pública), y para eximirlo de esta es necesario demostrar

que él había puesto todos los medios suficientes para evitar la existencia de accidentes laborales y que el infortunio había sido por motivos ajenos a él o por la negligencia de otro participantes como fabricantes, los propios trabajadores o técnicos. En este contexto es importante indicar que aunque la Ley 31/1995 de PRL está pensada para un tratamiento integral de esta disciplina para los trabajadores por cuenta ajena en España (los empleados ordinarios), y excluye de forma general explícita a los trabajadores por cuenta propia (autónomos), dentro del grupo de trabajadores por cuenta ajena hay algunos sectores que indica que tendrán un tratamiento parcial (funcionarios), mientras que otros deberán regularse por normativa específica, como son aquellas profesiones en las que esta Ley 31/1995 tiene una difícil aplicación (policías, personal de aduanas, aduanas, personal de protección civil en caso de catástrofe y calamidad pública, militares, establecimientos penitenciarios) y, en particular, personal de servicio de trabajo en el hogar; no obstante, para todas estas excepciones la Ley 31/1995 determina que se aprobará normativa específica para cada uno de estos casos, ya que no es posible acogerse a un contenido general por diversos motivos. Al respecto, es interesante la tesis doctoral de María Victoria Jiménez de Pablo (2017), *Los colectivos desamparados por la Ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales*, en la que se profundiza acerca de estas situaciones anómalas.

Además de la obligación general de garantizar la seguridad del trabajador, esta Ley 31/1995 establece otras obligaciones concretas del empleador como es el caso de:

- Integrar la PRL dentro del sistema general de prevención en la empresa, dotándola de un plan de prevención y de una estructura suficiente que evite los accidentes laborales y enfermedades profesionales en la empresa. En el caso de las empresas con menos de diez trabajadores el empresario podrá asumir personalmente las funciones preventivas, mientras que en las empresas de mayor número de trabajadores designará a uno o más trabajadores para ocuparse de esta actividad; constituirá un servicio de prevención propio o concertará dicho servicio con una entidad especializada ajena (externalización).

- Dotar a los trabajadores de los equipos de trabajo seguros y medios de protección, tanto colectiva como individual. Estos EPI se consideran el último recurso preventivo, que solo deberían ser utilizados cuando no se han podido eliminar los riesgos de otra manera (Arriaga Álvarez et al, 2006).
- Los trabajadores recibirán la formación teórica y práctica en materia preventiva, independientemente de la modalidad y duración de la contratación (Domínguez García, 2020; Blanco Silva y López Díaz, 2010)
- Información al trabajador de los riesgos a los que está expuesto, así como de las medidas que el empresario ha establecido para minimizar los riesgos. Esta información además incluye la posibilidad de que el trabajador participe en la actividad preventiva a través de sus representantes (Aguilar del Castillo, 1997; Martín Arce, 2010).
- Garantizar al trabajador la vigilancia periódica de su estado de salud en relación con los riesgos inherentes al trabajo (Mendoza Navas, 2008). Esta vigilancia implica que los trabajadores tendrán derecho a una revisión médica con la periodicidad precisa, para garantizar que las condiciones de trabajo no están provocando enfermedades profesionales, o que estas no se incrementan de forma significativa.
- Realizar una protección especial de los trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos por sus características personales, trabajadores menores de edad, mujeres embarazadas o lactantes. Es de especial importancia garantizar la protección de aquellas trabajadoras embarazadas por considerar que están expuestas a unos riesgos adicionales; la empresa deberá actuar de forma activa para no tener estos riesgos, o disminuirlos, y que no tengan gran incidencia en los trabajadores (Mercado Ruíz, 2018).
- Los trabajadores con contratos precarios (trabajos temporales, de duración determinada y empresas de trabajo temporal) no verán disminuidos sus derechos por esta naturaleza contractual. Hay casos particulares en los que fue necesario regular sectores

especialmente complejos, como el de la contratación temporal, empresas de trabajo temporal o subcontratas, en las que además aparece la normativa laboral de subcontratación (Miñarro Yarini, 2001).

Evidentemente, el empresario no es el único sujeto que debe cumplir obligaciones, sino que también el trabajador lo está, así el artículo 29 de la Ley 31/1995 establece que los trabajadores velarán:

según sus posibilidades y mediante el cumplimiento de las medidas de prevención que sean adoptadas, por su propia seguridad y salud en el trabajo y las de aquellas otras personas a las que pueda afectar su actividad profesional (..) de conformidad con su formación y las instrucciones del empresario.

Análogas responsabilidades tienen fabricantes, importadores y comercializadores en caso de que los equipos o materiales destinados a ser usados como equipos de trabajo o de protección individual sean defectuosos.

En esta línea de la responsabilidad de los participantes es muy importante que también se aclaran las responsabilidades de las personas que provoquen deficiencias en el ámbito de la prevención (fundamentalmente empleador, pero también los empleados, fabricantes, importadores, comercializadores, coordinadores de seguridad y salud en las obras...); el artículo 42. *Responsabilidades y su compatibilidad* de la Ley 31/1995 establece que:

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.

Es obvio que el reconocimiento explícito de quién es el responsable inmediato de un accidente laboral o enfermedad profesional provoca que

todos los participantes prestasen una especial atención a evitar accidentes laborales y enfermedades profesionales ante la amenaza de responsabilidades penales.

Metodología

El presente artículo realiza un análisis de la implantación de la normativa en prevención de riesgos laborales en la empresa española con motivo de cumplirse veinticinco años de la aprobación de la Ley 31/1995, y las implicaciones que esto ha supuesto en la gerencia de las mismas. Para eso se ha considerado la información obtenida de la experiencia profesional de los autores como prevencionistas, así como de la búsqueda de referencias bibliográficas de tipo científico y técnico (portales Google Academics, Dialnet y Redalyc), normativa consolidada del Reino de España (leyes y reales decretos), recomendaciones del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo (Notas Técnicas de Prevención) y referencias en páginas web; en el caso de las páginas web se han considerado exclusivamente aquellas *webs* en las que figura la autoría de las mismas y se considera que la información facilitada está contrastada.

Aprobación de la normativa de desarrollo en prevención de riesgos

La Ley 31/1995 es el marco de referencia de la PRL en España, pero evidentemente era necesario aprobar la normativa complementaria que lo desarrollase, porque esta era escasa y en muchos casos no iba más allá de unas simples recomendaciones que no establecían obligaciones claras. En el ámbito de la prevención vamos a tener dos tipos de normativa a aplicar: la propia de la PRL y otra de otros ámbitos (en particular de seguridad industrial o del ámbito laboral), que en el caso de un cumplimiento deficiente provocará accidentes laborales o enfermedades profesionales, pero no se aplica en desarrollo de la Ley 31/1995.

En este segundo caso estarían las normas derivadas de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria. Esta Ley fue aprobada tres años antes que la Ley de PRL y también supone el marco legislativo del sector en España, y con base en esta se aprobaron distintos reales decretos que la desarrollan

como es el Real Decreto 842/2002, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento Electrotécnico de Baja Tensión, Real Decreto 223/2008, de 15 de febrero, por el que se aprueban el Reglamento sobre condiciones técnicas y garantías de seguridad en líneas y alta tensión, el Real Decreto 1027/2007, de 20 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Instalaciones Térmicas en los Edificios o Real Decreto 919/2006, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento técnico de distribución y utilización de combustibles gaseosos. En un ámbito similar hay normas que a veces se incluyen de forma errónea entre la normativa en prevención, como el Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social (LISOS), ya que en algunos casos se aprueba de forma subsidiaria a la normativa propia en PRL, el Real Decreto 1644/2008, de 10 de octubre, por el que se establecen las normas para la comercialización y puesta en servicio de las máquinas, o la normativa del ámbito de la protección civil como la Ley 17/2015, de 9 de enero, del Sistema Nacional de *Protección Civil* y su normativa derivada (Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección).

Dentro de la propia normativa de aplicación de la Ley 31/1995 vamos a identificar dos grupos de reales decretos que las desarrollan, como son aquellos generales de aplicación transversal y los específicos de un único sector. Los reales decretos generales serían aquellos que regulan aspectos que afectan a todos los puestos de trabajo, este sería el caso de:

- Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención.
- 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.
- 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.
- 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.
- En otros casos, los reales decretos se aprueban sobre sectores específicos, inicialmente los que tenían más accidentabilidad, como son:
 - 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 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 1627/1997, de 24 de octubre, por el que se establecen disposiciones mínimas de seguridad y de salud en las obras de construcción.
 - Real Decreto 1932/1998, de 11 de septiembre, de adaptación de los capítulos III y V de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al ámbito de los centros y establecimientos militares.
 - Real Decreto 216/1999, de 5 de febrero, sobre disposiciones mínimas de seguridad y salud en el ámbito de las empresas de trabajo temporal.

Adicionalmente a estos reales decretos, existen otros documentos aprobados de menor jerarquía, así como guías técnicas de interpretación de los reales decretos citados que no son de obligado cumplimiento. En

este ámbito también debemos citar las Normas Técnicas de Prevención que ha publicado el Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el trabajo, que son recomendaciones.

Los profesionales de la prevención de riesgos en España

Hasta 1995 no existía una regulación específica de los profesionales que se dedicaban a la PRL, si bien existía formación impartida por centros oficiales en España y profesionales que estaban ejerciendo su actividad. Dos años después de la aprobación de la Ley 31/1995 el *Anexo III. Criterios generales para el establecimiento de proyectos y programas formativos, para el desempeño de las funciones del nivel básico, medio y superior* del Real Decreto 39/1997 soluciona este problema estableciendo tres tipos de formación para ejercer profesionalmente en el ámbito de la PRL: el curso básico, el técnico de nivel intermedio y el técnico superior en prevención, que son regulados respectivamente en los Anexos IV, V y VI.

El curso básico es una formación genérica, distribuidas en cinco módulos transversales para aplicar en todas las profesiones. Este curso básico está previsto para que cualquier profesional entienda las competencias mínimas de la prevención de riesgos, y está más bien relacionado con el ámbito de la divulgación. Existen dos opciones, que son un curso básico de 50 horas para actividades no peligrosas y un curso de 50 horas para las actividades con mayor siniestralidad (construcción, electricidad...) que estaban recogidas en el Anexo I. El nivel intermedio tendría una duración de 300 horas, previstas para una persona que ya dispone de otra profesión y que desea profundizar en el ámbito de la PRL, pero no sería un prevencionista como tal, sino una figura intermedia. Finalmente, el curso de técnico superior en PRL se planteó como una formación posuniversitaria, que crearía profesionales específicos del ámbito de la prevención (prevencionistas) y estaría compuesto por un total de 600 horas lectivas, de los que 350 horas son comunes, siendo necesario cursar adicionalmente una especialidad de 150 horas y la realización de un trabajo final o prácticas en un centro de trabajo de 100 horas; las especialidades de este itinerario formativo son Seguridad, Higiene Industrial y, por último, Ergonomía y Psicología aplicada; además es posible realizar la especialidad de Me-

dicina en el Trabajo, pero reservada a licenciados en medicina y bajo el sistema de especialización médica del Ministerio de Sanidad (es necesario hacer una formación de cuatro años como Médico Interno Residente).

El Real Decreto 39/1997 regula esta formación, permitiendo que sea impartida por centros oficiales de tipo público y privado bajo el control de las Comunidades Autónomas, como administración laboral competente. La implantación de la formación fue muy desigual, ya que los cursos básicos y superior tuvieron una gran aceptación en el mercado, mientras que el técnico intermedio apenas se impartió. El título básico de prevención fue impartido inicialmente por universidades y empresas especializadas en el sector (mutuas), mientras que el superior se impartió por universidades; a medida que empezó a haber prevencionistas otros centros privados se decidieron a impartir el título de técnico superior, con unos costes mucho menores que las universidades. Tenemos a continuación un resumen de las funciones de cada una de las formaciones (Blanco Silva y López Díez, 2010).

Tabla 1
Contenido de la formación de nivel básico en PRL

Nivel Básico (Anexo IV)	Actividades peligrosas según Anexo I	Actividades no peligrosas según Anexo I
1. Conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo	10 horas	7 horas
2. Riesgos generales y su prevención	25 horas	12 horas
3. Riesgos específicos y su prevención en el sector correspondiente a la actividad de la empresa	5 horas	5 horas
4. Elementos básicos de gestión de la PRL	5 horas	2 horas
5. Primeros auxilios	5 horas	5 horas
Total	50 horas	30 horas

Nota. Blanco Silva y López Díez, 2010.

Tabla 2*Contenido de la formación de nivel medio en PRL*

Nivel intermedio (Anexo V)	Duración
1. Conceptos básicos sobre seguridad y salud en el trabajo	20 horas
2. Metodología de la prevención I. Técnicas generales de análisis, evaluación y control de riesgos	170 horas
3. Metodología de la prevención II. Técnicas específicas de seguimiento y control de los riesgos	40 horas
4. Metodología de la prevención III. Promoción de la prevención	30 horas
5. Organización y gestión de la prevención	50 horas
Total	300 horas

Nota. Blanco Silva y López Díaz, 2010.**Tabla 3***Contenido de la formación de nivel superior en PRL*

Nivel intermedio (Anexo VI)	Duración
1. Parte obligatoria y común, con conocimientos generales de las tres especialidades (Seguridad en el Trabajo, Higiene, Ergonomía y Psicosociología)	350 horas
2. Especialización obligatoria en una de las tres especialidades	150 horas
3. Trabajo final o prácticas en el centro de trabajo	100 horas
Total	600 horas

Nota. Blanco Silva y López Díaz, 2010.

El motivo del fracaso de la formación intermedia fue que no llegó a tener apenas demanda, mientras que se multiplicaban los cursos del título de técnico superior, ofertándose además formatos novedosos como el semipresencial, en línea y a distancia para titulados universitarios. El título intermedio se planteaba como un técnico que realizaba solo funciones auxiliares (la formación de 300 horas sería insuficiente para ejercer de prevencionista), en tanto que el técnico superior se presentaba como un técnico que ejercía explícitamente esta profesión; así los egresados

universitarios optaban de forma masiva por la formación superior, y de manera habitual haciendo las tres especialidades, junto a la formación transversal de calidad y medioambiente. Otro motivo del fracaso de la formación intermedia es que en España los profesionales no universitarios tienen una mayor tasa de empleabilidad al finalizar los estudios, por lo que no son grandes demandantes de formación después de completar el título formativo, mientras que entre los titulados universitarios casi todos cursan formación posuniversitaria.

Los niveles intermedio y superior sufrieron cambios significativos una vez en vigor. El nivel intermedio apenas tenía demanda y eran necesarios profesionales que ejercieran como auxiliares a los prevencionistas, por lo que la administración educativa decidió desarrollar un título profesional específico, como un ciclo formativo de grado superior, dentro de la familia de profesiones con títulos no universitarios. Esta formación recibe el nombre de Técnico en Prevención de Riesgos Profesionales y tiene una duración de 2.000 horas lectivas, con una implantación en todo el territorio español. El técnico en riesgos profesionales es una formación no universitaria que asistirá a los técnicos superiores, pero ahora se trata de un profesional específico de este ámbito.

El título superior también sufrió cambios importantes al introducirse en la formación universitaria reglada de postgrado. Hasta 2010, el título superior podría ser impartido en centros de formación públicos o privados con autorización de las Comunidades Autónomas (mayoritariamente en centros privados), pero la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo (2007-2012) establece que este título será impartido dentro de la formación oficial de postgrado universitario regulada por el Espacio Europeo de Educación Superior (Bolonia), es decir, que deberá ser impartido de manera exclusiva en las universidades, siendo además previamente autorizados por la Agencia Nacional de Evaluación de la Calidad y Acreditación (ANECA), de forma que se refuerzan mucho las exigencias de calidad.

La prevención de riesgos en España

Hoy la prevención de riesgos es un sector totalmente implantado en España, con un tamaño de mercado de unos 1.150 millones de euros en

2020 (Nieto y López, 2021). Además de tener una gran consideración en el ámbito de la empresa y un gran respeto por la existencia de responsabilidades penales se ha alcanzado un cambio drástico en la cultura preventiva, que incluso ha sido imitado por otros sectores como el ambiental (por ejemplo, el Tratamiento de Residuos tiene una evolución paralela a la PRL), además de ensancharse el ámbito de actuación hacia el concepto de salud.

Ya en 2016 María Teresa Igartua Miró proponía:

[un] cambio de perspectiva que debe superar también una visión centrada de forma exclusiva en la norma jurídica, los controles y la represión para insistir en la sensibilización, la participación y la eficiencia, buscando instrumentos no legislativos que contribuyan a la aplicación eficaz de las políticas preventivas, en especial en las pequeñas empresas (Igartúa Miró, 2016).

La Ley 31/1995 se ha ido implantando de forma progresiva en la sociedad española, siendo uno de sus éxitos la sólida implantación de la cultura preventiva en todo el ámbito empresarial. Evidentemente, esta cultura preventiva no es suficiente, porque es imprescindible poner en práctica medidas que garanticen la seguridad del trabajador, pero en todo caso esta implantación debe considerarse un hito muy exitoso.

La prevención de riesgos actualmente está muy ligada con la prevención de salud, y ha conseguido superar el objetivo de evitar accidentes laborales y enfermedades profesionales, la PRL se integra en la mejora de la salud de los trabajadores, en muchos casos gracias al componente de vigilancia de la salud que se ha citado previamente.

Es importante citar que los resultados de la prevención de riesgos han sido muy positivos en España, aunque en 2020 se registraban más de medio millón de accidentes de trabajo con baja, para unos 18 millones de trabajadores (15 millones por cuenta ajena y unos 3.2 millones de autónomos por cuenta propia), según la tabla siguiente:

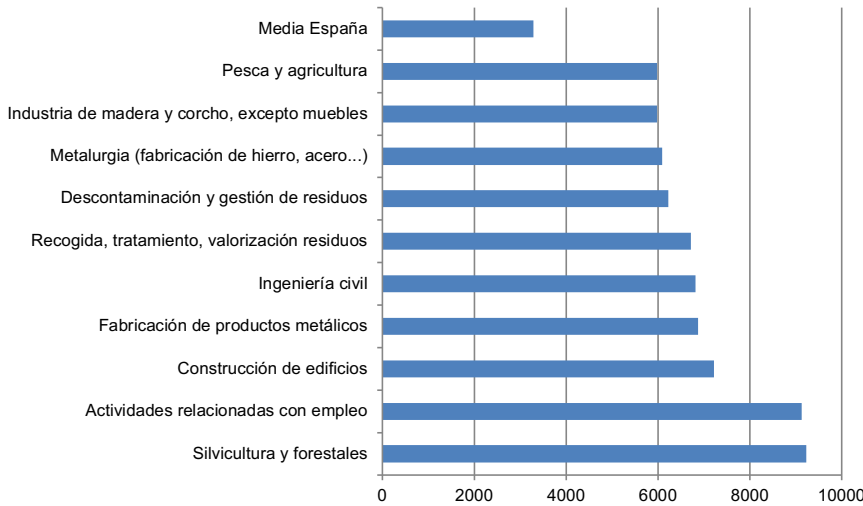
Tabla 4
Accidentes de trabajo registrados en España en 2020

	Trabajadores asalariados	Autónomo	Total
En la jornada laboral	415.437	29.758	446.195
In itinere	57.316	2.017	59.333
Total	473.753	31.775	505.528

Nota. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2021).

Dentro de los sectores debemos tomar la siguiente gráfica, en el que el INSST establece las actividades con valores más elevados del índice de incidencia, entendiendo como tal el número de accidentes de trabajo con baja por cada cien mil trabajadores expuestos al riesgo.

Figura 1
Tasa de incidencia de las diez actividades más peligrosas en España en 2020

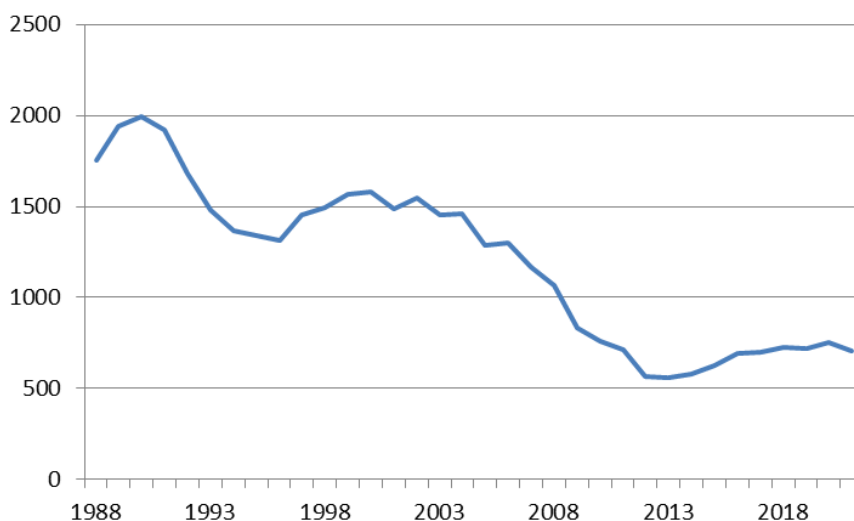


Nota. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2021).

Respecto a las muertes en los últimos años, el número de fallecimientos está en torno a los 700 muertos al año en la jornada de trabajo, con una tendencia bastante estable a partir de 2013. Vemos el siguiente gráfico, figura 2, con la evolución de fallecimientos notificados a lo largo de los últimos treinta años; se puede ver que el número global ha disminuido al orden de un tercio de los iniciales, siendo el motivo más importante la implantación de este marco jurídico de referencia. Es importante citar que aparentemente existen dos períodos en los que se incrementan los fallecimientos (a partir de 1988 y a partir de 1996), pero esto se debe a que el incremento de la cultura preventiva provoca que pasen a ser notificados más accidentes laborales (hasta este siglo XXI no todos los accidentes laborales se notificaban como tales); además también influye significativamente que el volumen de negocios de la construcción es muy variable, y en los años que esta actividad está en expansión se producirán proporcionalmente más accidentes, al ser un sector con mucho peso en España (Romero et al., 2018).

Figura 2

Número de fallecidos en accidente laboral por año (1988 -2020)



Nota. Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2021).

Además de las acciones obligatorias que los empresarios deberían hacer, es también muy importante citar el impulso recibido por las administraciones públicas (Ministerio de Trabajo y los organismos equivalentes de las Comunidades Autónomas), sindicatos y organismos empresariales, que han fomentado una política de prevención en toda la sociedad, con una evolución espectacular a lo largo de estos 25 años. El resultado de esto es una cultura preventiva que ha ido mucho más allá del ámbito empresarial estricto.

Payá Castiblanque y Beneyto Calatayud, en su artículo *Representación sindical y prevención de riesgos laborales durante la crisis: impacto y límites*, hablan de un “nuevo sistema de gestión científico-social, centrado en la activación cultural de la prevención a través de mecanismos participativos especializados” (p. 34), considerando fundamental en este ámbito la participación de los trabajadores a través de sus representantes en la planificación de la prevención (Payá y Beneyto, 2019). En este sistema de gestión de la prevención es muy importante la formación como variable estratégica. Ya en 1999 Alonso Arenal la presentaba como una piedra angular en la mejora de la seguridad del trabajador, y que además debía extenderse a toda la sociedad española, y no limitarse al ámbito de la PRL (Alonso, 1999).

Otro gran avance se produce en que, pese a las incidencias registradas, se ha avanzado hacia una cultura en positivo:

dejando atrás la tradicional acepción de seguridad e higiene, vinculada esencialmente con los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales, para acoger un término de mucho mayor alcance, seguridad y salud, que comprende la salud del trabajador en toda su extensión, física, psíquica y social. Este cambio de paradigma ha impulsado innovadores modelos de gestión preventiva en las organizaciones, aún incipientes, que apuestan decididamente por las denominadas organizaciones saludables (García González, 2018).

En el ámbito empresarial todas las empresas han incorporado recursos destinados a la prevención en su estructura interna, sea en forma de personal propio o mediante la externalización, aunque incluso en

estos casos existen trabajadores propios que actúan como enlace con las externas.

Los prevencionistas en la empresa

Tal y como hemos visto previamente, el ámbito normativo es muy extenso, por lo que todas las empresas deben recurrir de una forma u otra a empresas externas para completar sus funciones en el ámbito de la PRL, incluso en aquellas de mayor tamaño. Así vamos a poder dividir a grandes rasgos los trabajadores en dos grupos: los que ejercen la PRL dentro de su empresa de cualquier ámbito y los que ejercen la PRL en empresas especializadas del sector, prestando servicios a empresas o a autónomos externos.

En el primer caso vamos a tener habitualmente trabajadores multidisciplinarios que no trabajan de forma estricta como prevencionistas, sino que realizan funciones propias de la prevención dentro de sus tareas cotidianas de gerencia o gestión; así serían aquellas personas que actúan como enlace o facilitadores de las tareas de las empresas especializadas colaborando con sus funciones (por ejemplo, preparando documentación administrativa, justificando el cumplimiento de estándares como OHSAS 18.001, formularios que justifiquen el cumplimiento de normas...) o asumiendo simultáneamente las funciones de prevención, calidad y medioambiente. En las medianas empresas, de más de cincuenta trabajadores, empieza a existir un prevencionista dedicado exclusivamente a garantizar la seguridad y salud de los trabajadores, mientras que en las grandes empresas, con más de 500 trabajadores (o 250 en los sectores de mayor accidentabilidad), el Real Decreto 39/1997 obliga a que disponga de un servicio de prevención propio, dotado con los medios técnicos y humanos suficientes, con técnicos superiores que cuenten al menos con dos de las especialidades o disciplinas preventivas existentes. En estos casos se trata de prevencionistas, pero suelen precisar de apoyo de empresas externas.

Algunas tareas pendientes: la adaptación de la prevención de riesgos a la COVID 19

Pese a una implantación modélica, evidentemente, hay aspectos relacionados con las Tecnologías de la Información y Comunicación pendientes de regular, que se han acelerado de forma muy clara con la pandemia. La implantación masiva de las TICs y, en particular, del teletrabajo hace necesario que sea regulado desde el punto de vista de la prevención, o una regulación específica a un periodo de pandemias; en España están delimitados los conceptos de salud pública y prevención de riesgos como conceptos distintos, pero la aparición de la COVID-19 descubre que existen zonas comunes pendientes de delimitar en cuanto a la existencia de una “enfermedad común” en el entorno laboral (Naranjo et al., 2021)

Otro tema pendiente de incluir en el ámbito de la prevención es el derecho de los trabajadores a la desconexión digital una vez finalizada la jornada laboral, que regula el Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, del Estatuto de los Trabajadores, y que hoy no se incluye en el concepto de prevención (Monera Bernabeu, 2021). Es obvio que una sobreexposición del trabajador a su desempeño laboral fuera de horario puede repercutir seriamente en la seguridad y salud del trabajador, en particular respecto a los riesgos psicosociales (Trujillo Pons, 2020).

Conclusiones

En el presente artículo se presenta un breve resumen de las implicaciones de la aprobación de la Ley 31/1995 de prevención de riesgos en el ámbito de la gerencia a lo largo de los últimos veinticinco años. El punto de partida es que en el momento de su aprobación la PRL no era una disciplina apenas regulada y no se le prestaba la atención que merecía. La aprobación de la Ley 31/1995 y la normativa que lo desarrolla provoca un auge importantísimo, un sector cuyo desembolso económico ronda los 1.200 millones de euros, y que ha obligado a una reestructuración total de la empresa española, al ser imprescindible destinar recursos propios o externos a la PRL dentro de la misma.

Referencias

- Aguilar del Castillo, M. C. (1997). Los derechos de participación directa de los trabajadores en la nueva ley 31/1995 de 8 de noviembre de prevención de riesgos laborales. *La Ley de prevención de riesgos laborales: XIV Jornadas universitarias andaluzas de derecho del trabajo y relaciones laborales*, Málaga, diciembre de 1995 (1997), [pp. 451-464].
- Alonso Arenal, F. (1999). La formación como variable estratégica para la Prevención de Riesgos Laborales: Un enfoque global. *Prevención, trabajo y salud: Revista del Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo*, (2), 29-36.
- Arriaga Álvarez, E., Morales Rodríguez, E., Reyes González, C., Ribes Febles, J. & Rodríguez Melchor, C. (2006). Cómo gestionar los equipos de protección individual: aspectos generales (I). *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, (32), 36-41.
- Blanco Silva, F. & López Díaz, A. (2010). Novedades en la formación en prevención de riesgos laborales en España. *Temas laborales: Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, (104), 237-249.
- Domínguez García, N. (2020). *La formación y la vigilancia de la salud*. [Trabajo de Fin de Grado]. Universitat Politècnica de Catalunya.
- García González, G. (2018). Trabajo líquido y prevención de riesgos laborales: la necesaria reformulación de la seguridad y salud laboral en la sociedad de la información. *Archivos de Prevención de Riesgos Laborales*, 21(1), 5-6. https://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1578-25492018000100005
- Igartúa Miró, M. T. (2016). Dos décadas de aplicación de la Ley 31/1995, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL): luces y sombras. *Diritto della sicurezza sul lavoro*, (1), 33-59.
- Instituto Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo (2021): *Informe anual de accidentes de trabajo en España 2020*. Disponible en <https://www.insst.es/documents/94886/602559/Informe+anual+de+accidentes+de+trabajo+en+Espa%C3%B1a+2020.pdf>

- Jiménez de Pablo, M. V. J. (2017). *Los colectivos desamparados por la ley 31/1995 de prevención de riesgos laborales*. [Doctoral dissertation]. Universidad Alfonso X el Sabio.
- Martín Arce, J.I. (2010). El derecho de información de los trabajadores en materia de prevención de riesgos laborales y los derechos lingüísticos. *Revista de Llengua i Dret*, (53), 163-185.
- Mercado Ruíz, A. (2018). *Análisis de protección de la maternidad, artículo 26, Ley 31/1995 L.P.R.L.* <https://tauja.ujaen.es/handle/10953.1/7867>
- Mendoza Navas, N. (2008). La vigilancia de la salud en la negociación colectiva. *Gestión práctica de riesgos laborales: Integración y desarrollo de la gestión de la prevención*, (52), 12-19.
- Miñarro Yanini, M. (2001). *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas*. [Doctoral dissertation]. Universitat Jaume I.
- Monera Bernabeu, D. (2021). *El derecho de los trabajadores a la desconexión digital*. [Doctoral dissertation]. Facultad de Ciencias Jurídicas. <https://34.246.2.134/handle/20.500.12226/961>
- Naranjo, M. A. M., Alonso, S. A., & Vinagre, G. F. (2021). Prevención de riesgos laborales en pandemias. *Gestión en crisis sanitarias*.
- Nieto, J, y López, A. (2021). *Prevención de Riesgos Laborales, un sector que evoluciona hacia la madurez*. Disponible en <https://quienesquien.hoy.es/asesorias-consultorias-auditorias/opinion-20211019132903-nt.html>
- Trujillo Pons, F. y Pons, F. T. (2020). La conectividad constante del “trabajo en remoto” desde la perspectiva de la prevención de riesgos laborales. *Derecho de las relaciones laborales*, (11), 1524-1544.
- Payá Castiblanque, R. & Beneyto Calatayud, P. J. (2019). Representación sindical y prevención de riesgos laborales durante la crisis: Impacto y límites. *Sociología del Trabajo*, (94), 29-62. <https://pdfs.semanticscholar.org/0595/4908b7af2cb47307a27051c04b651e42c760.pdf>
- Romero, Á., Villena, B. M., de las Nieves González, M., Segarra, M. & Rodríguez, Á. (2018). Análisis de la influencia de las acciones formativas en la prevención de riesgos laborales. *Anales de Edifica-*

ción, 4(3), 1-9. http://polired.upm.es/index.php/anales_de_edificacion/article/view/3794/3880

Yanini, M. M. (2001). *La prevención de riesgos laborales en la contratación temporal, empresas de trabajo temporal y contratas y subcontratas* [Doctoral dissertation]. Universitat Jaume I.

Principales referencias normativas

Constitución Española. 29 de diciembre de 1978. Boletín Oficial del Estado nº 311.

Ley 21/1992, de 16 de julio, de Industria. 23 de julio de 1992. Boletín Oficial del Estado nº 176.

Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de riesgos laborales. 10 de noviembre de 1995. Boletín Oficial del Estado nº 269

Ley 54/2003, de 12 de diciembre, de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales. 13 de diciembre de 2003. Boletín Oficial del Estado nº 298. Pp-44408-44415

Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil. 10 de enero de 2016. Boletín Oficial del Estado nº 164.

Real Decreto Legislativo 5/2000, de 4 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social. 8 de agosto de 2000. Boletín Oficial del Estado nº 189.

Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención. 31 de enero de 1997. Boletín Oficial del Estado nº 27.