

# ¿Reforma el marco normativo de prevención de riesgos laborales la nueva Ley 54/2003?

Does new Law 54/2003 reform industrial risk prevention regulations?

Rafael Castañeda García. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos  
*Jefe del Servicio de Supervisión y Apoyo Técnico. Secretaría General de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda.  
 Gobierno de Cantabria. castaneda\_r@gobcantabria.es*

**Resumen:** La nueva cultura que se trató de implantar con la Ley 31/95, de Prevención de Riesgos Laborales, ha venido demostrándose en la práctica sin demasiada eficacia, existiendo una clara tendencia hacia un cumplimiento de la Ley, todo lo más, meramente formal. Transcurridos ocho años desde su entrada en vigor, y seis del resto de disposiciones básicas en el ámbito preventivo, como el RD 39/97 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención y, ya en las obras de construcción, el conocido RD 1627/97 de disposiciones mínimas, la Ley 54/2003 dice, en su pomposo título, que se trata de una reforma del anterior marco normativo. La realidad es que gran parte de sus contenidos tienen por objeto hacer más énfasis y concretar determinadas obligaciones ya existentes, sobre todo aquellas con gran incidencia en el cambio cultural pretendido por la anterior Ley, que son, precisamente, las que venían presentando mayores dificultades en su aplicación efectiva; también explicita en detalle determinados aspectos, a la vez que concreta y amplía algunas infracciones, antes omitidas. Sólo el apoyo en la labor de control de cumplimiento de la normativa, que compete a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, por parte de determinados funcionarios, constituye realmente una auténtica reforma. Todos estos aspectos se analizan con detalle en el artículo a modo de reflexión en voz alta.

**Palabras Clave:** Prevención, Riesgos laborales, Seguridad y salud, Obras, Construcción, Legislación

**Abstract:** The new focus attempted by the introduction of Law 31/95 on the prevention on industrial accidents has not been seen to be totally efficient in practice and there is a marked tendency to comply with the law in purely formal terms. Eight years after its introduction and seven years after the implementation of other basic legal texts concerning prevention of accidents, such as Royal Decree 39/97 which approved the Prevention Services, and that of Royal Decree 1627/97 concerning the building industry, Law 54/2003 states, in its pompous title, that it is a reform of the previous legislative framework. In reality, much of the content of this law places particular emphasis on establishing obligations which were already in place and particularly those regarding the attempt at a cultural change made by the previous law and which have proved to be those presenting greater difficulties in terms of effective application. The reformed law also explains in detail certain aspects and enlarges upon certain infringements which were previously omitted. The only true reform provided by the law refers to the enforced compliance of the same which falls to a number of Social Security and Work Inspectors. All of these aspects are fully examined in the following article.

**Keywords:** Prevention, Industrial accidents, Health and safety, Works, Specifications, Construction, Legislation

## 1. Introducción

A mediados del año 2003 el Consejo de Ministros aprobó y remitió a las Cortes el Anteproyecto de Ley denominado de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales que, una vez aprobado, se publicó en el BOE del 13-12-2003 como Ley

54/2003, de 12 de diciembre, con el mencionado título. Su génesis se produce en los acuerdos de la Mesa de Diálogo Social en materia de Prevención de Riesgos Laborales formada por el Gobierno y las organizaciones empresariales y sindicales, así como en el seno de la Conferencia Sectorial de Asuntos Laborales.

Se destaca, de entrada, su Exposición de Motivos, que constituye una impecable síntesis de lo que era y significaba la Ley 31/95 de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) en el momento de su aprobación, de lo que se esperaba de ella, de los aspectos donde se venían presentado mayores dificultades para su cumplimiento eficaz y, finalmente, de la justificación de los aspectos a reformar. Cuestión diferente es reflexionar sobre si realmente se trata de una auténtica reforma del marco normativo anterior, que es lo que constituye el objeto del artículo, y que comienza con el análisis de los cambios que introduce en cada una de las dos Leyes sobre las que opera la pretendida reforma; análisis que se enfoca fundamentalmente en el ámbito de las obras de construcción, más específicamente de las contratadas por las Administraciones, es decir, de promotor público, donde las disposiciones de contratos también son de aplicación (aunque, a veces, no lo parece).

Antes hay que comentar que la LPRL inicial ya fue modificada en dos ocasiones: por el art. 36 de la Ley 50/98, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, que afectó a los arts. 45, 47, 48 y 49, y por el RD 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 (TRLISOS), que derogó varios artículos relativos a responsabilidades y sanciones, que fueron incorporados a su propio contenido, además de aclarar y ampliar la redacción de algunos artículos. En ambos casos, bien puede entenderse que se trata de ligeros cambios, a modo de correcciones de técnica jurídica e incorporaciones de ciertas omisiones de la Ley Inicial.

La Ley 54/2003 (LRPRL), como se ha indicado, introduce modificaciones en las dos disposiciones esenciales en el campo preventivo laboral, la LPRL y el TRLISOS, que pasan a analizarse en los dos apartados siguientes.

## 2. Cambios introducidos en la Ley 31/95 de prevención de riesgos laborales

### 2.1. Sobre la integración de la prevención

Se concreta con bastante detalle que la integración preventiva es la primera obligación de la empresa y primera actividad de asesoramiento y apoyo que debe facilitar el Servicio de Prevención; a su vez comienza a explicitarse en el texto legal que la organización preventiva del empresario debe existir y, además, que debe de contar



1

Érase un cuento  
sobre gente llamada:  
**TODOS, A JIE,  
CUALQUIERA  
y NADIE**



2

Había que hacer un  
trabajo importante  
y...

con los medios necesarios para el continuo seguimiento de la actividad preventiva (lo que más adelante se plasma de una forma indiscutible en el nuevo artículo 32 bis, para la empresa en general, y se especializa para las obras de construcción en la nueva disposición adicional decimo-cuarto). Para todo ello se modifica el apdo. 2 del art. 14 ("Derecho a la protección frente a los riesgos laborales"), en el que se destaca especialmente la obligación de la integración y la forma de realizarla, quedando un contenido que bien puede considerarse una muy clara, y hasta "bella", descripción y exigencia conceptual legal. (Lo que no quiere decir que el concepto y obligación de tal integración no estuviera antes bastante claro, que lo estaba, tanto en la LPRL como en el RD 39/97 por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención (Reglamento SP)).

También se cambia el título del art. 16 ("Evaluación de riesgos") debido a su clara insuficiencia por "Plan de prevención de riesgos laborales, evaluación de los riesgos y planificación de la actividad preventiva", dándose además nueva redacción a sus apdos. 1 y 2. En el 1 se establece que la integración se realizará a través de la implantación y aplicación de un plan de prevención (PP), cuyo desarrollo se hace en el 2, donde se concreta que los dos instrumentos esenciales para su gestión y aplicación son la evaluación de riesgos (ER) y la planificación de la planificación preventiva (PAP), que desarrollo a continuación. (Todo ello ya existía en la Ley anterior, aunque eso sí, introduce mayor explicación descriptiva, más coherencia técnica e, incluso, aporta el término planificación de la actividad preventiva (PAP) con entidad propia, antes disperso). En el párrafo b) de este apdo. 2 se establece explícitamente, y de una forma muy clara, la obligación del empresario del seguimiento continuo de las actividades preventivas previstas en la planificación, así como la exigencia de designación de responsables de la misma. (Se trata de aspectos que antes eran fácilmente interpretables).

También se modifica el art. 23 de la LPRL ("Documentación"), dándose nueva redacción a los párrafos a), b), y c) para mayor coherencia con los cambios anteriores.

### 2.2. Sobre la coordinación preventiva de actividades empresariales concurrentes (art. 24 de la LPRL)

El art. 24 relativo a las obligaciones de coordinación de actividades empresariales concurrentes en el centro de trabajo, se complementa con un nue-

vo apdo. 6, que dice: "Las obligaciones previstas en este artículo serán desarrolladas reglamentariamente". (No se aporta, por tanto, nada efectivo respecto de esta importante cuestión, cuyo desarrollo reglamentario venía siendo muy demandado desde hacía mucho tiempo, incluso hace años se llegó a elaborar un borrador de reglamento).

### 2.3. Sobre los servicios de prevención

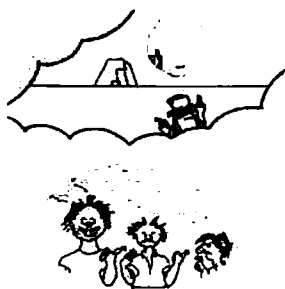
En cuanto a los Servicios de Prevención (desarrollados en el capítulo IV de la LPRL), se modifica el párrafo a) del apdo. 3 del art. 31 ("Servicios de prevención"), señalándose como su primera obligación: "El diseño, implantación y aplicación de un PP de riesgos laborales que permita la integración de la prevención en la empresa"; también se actualiza el párrafo c) para adecuar su contenido al resto de cambios introducidos. (Todo ello estaba ya implícito en la normativa anterior).

### 2.4. Sobre la presencia de recursos preventivos

Se añade el nuevo artículo 32 bis, denominado "Presencia de los recursos preventivos", referido a las empresas en general, señalándose de forma extensa los casos en que esa presencia es obligatoria, sus funciones, la forma en que el empresario puede asignar esos recursos, su capacidad, formación y medios, y el tiempo de presencia. (No se altera el concepto de la obligación, fácilmente interpretable de la LPRL, aunque lamentablemente no ha sido nada sencillo hasta ahora de entender, exigir y aplicar, aunque sí se pormenoriza cómo llevarla a cabo).

El contenido de este nuevo artículo se especializa para el caso de obras de construcción (de la misma forma que el apdo. 3 del art. 7 del RD 1627/97 lo hace para la ER y PP en la empresa, que en las obras se concretan en el plan de seguridad y salud -PSS-) en la nueva disposición adicional decimocuarta (denominada precisamente "Presencia de recursos preventivos en las obras de construcción"), en la que se establece que el art. 32 bis será de aplicación en las obras, con las siguientes especialidades:

- a) Se aplicará a cada contratista.
- b) En el supuesto previsto en el apdo. 1 a) del art. 32 bis (referido al caso en que los riesgos puedan ser agravados o modificados por la concurrencia simultánea o sucesiva y que hagan preciso el control de la correcta aplicación de los métodos de trabajo), la presencia de los recursos preventivos de cada contratista será necesaria cuando, durante la obra, se desarrollen trabajos con riesgos especiales, tal como se definen en el RD



3

**TODOS** estaban seguros de que **ALGUIEN** lo iba a hacer

1627/97 (es decir, en casi toda las actividades de construcción).

c) Su objeto será vigilar el cumplimiento de las medidas incluidas en el PSS y comprobar la eficacia de ésta. (como no podía ser de otra forma).

También se dice en el apdo. 2: "Lo dispuesto se entiende sin perjuicio de las obligaciones del coordinador de seguridad y salud durante la ejecución de la obra (CSS/O)" (como tampoco podía ser de otra forma).

Aquí puede plantearse una duda interpretativa en el sentido de si la expresión del párrafo a) se refiere a todos y cada uno de los contratistas presentes en la obra (el adjudicatario y la cadena de subcontratistas), con lo que cada uno de ellos tendría que disponer recursos preventivos, o si se refiere sólo al contratista adjudicatario, siendo entonces éste el que debería de disponerlos. La interpretación que en buena lógica podría ser la más atinada, en base a las definiciones "ad hoc" de contratista y subcontratista incorporadas en el RD 1627/97 (que para eso están), es la segunda; sin embargo (y aquí se demuestra una vez más que lo de buena lógica apenas existe en la normativa de prevención), de este modo no se actuaría de forma acorde con la propia consideración de empresario que se hace del subcontratista en el RD, ni tampoco tendría sentido práctico cuando se subcontrata la ejecución de una parte de la obra donde hay problemas de seguridad laboral graves. (Es curioso como en este ámbito resulta difícil, incluso, prever la intención del legislador, ¿qué se pretendería decir con lo que se dijo?; y lo que es peor, posiblemente nadie aclare esta duda, como otras tantas, y ahí quedará por tiempo y tiempo, o es posible que hasta se aclare, pero de forma "difusa", lo que ya parece algo consustancial con la prevención). En cualquier caso, no debe olvidarse que si además de los anteriores, es decir, de los habituales, hay otros contratistas en el lugar de la obra, como por ejemplo los que modifican servicios afectados (contratados por el correspondiente titular de los mismos), también tendrán que disponer estos recursos, cuando fueran necesarios.

### 2.5. Sobre la Inspección de Trabajo y Seguridad Social

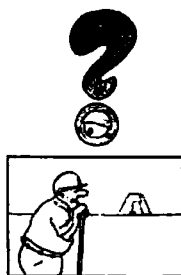
En relación a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social (ITSS), se modifica el apdo. 2 del art. 9 en el sentido de garantizar la colaboración pericial y el asesoramiento técnico de la Administración General del Estado y de las CCAA a través de funcionarios públicos (de los grupos A

y B, con formación acreditada en materia de prevención de riesgos laborales, habilitados por las CCAA) para desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobación de las condiciones de seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, con el alcance de los nuevos apdos. 3 y 4 de este artículo y con la capacidad de requerimiento a que se refiere el art. 43 de la LPRL; todo ello en la forma que se determine reglamentariamente. Esta cuestión sí constituye una auténtica reforma respecto del marco normativo anterior, reforzándose así el sistema de control del cumplimiento de la normativa.

Esperemos, aunque no es fácil (ni esperable), que así se consiga mejorar la coordinación entre estos órganos administrativos que participan en la prevención de riesgos laborales (unos controlando el cumplimiento de la normativa y otros aplicándola –y haciéndola cumplir– en sus obras), desarrollando criterios uniformes para lograr mayor coherencia institucional entre la acción de la ITSS y la de las Administraciones Públicas, éstas, en su doble vertiente de Autoridad Laboral (que también son), por un lado, y de promotoras de obras de construcción, por otro. La realidad es que hasta ahora estas instituciones vienen actuando de una forma un tanto independiente, como si circularan por “caminos” distintos; es bastante habitual que tanto la ITSS como, sobre todo, las Administraciones Públicas gestoras de obras contratadas apliquen criterios y soluciones diferentes ante situaciones iguales. Todo esto constituye una de las causas importantes por las que hasta ahora apenas ha mejorado la eficacia preventiva del sistema; además, el mal ejemplo que se viene dando al mundo del trabajo y a la sociedad en general es totalmente contraproducente. Tal vez sea ya hora de que las Administraciones actúen en consonancia con la autoridad moral que tienen (o deberían tener), lo que debe traducirse en la obligación ética (y jurídica, que siempre existe) de hacer las “cosas”, y más en este tema tan delicado, con un mínimo de rigor, coherencia y uniformidad de criterios (interpretativos y de acción).

### 2.6. Fundamento constitucional

Finalmente, la disposición adicional única de la Ley 54/2003 (“Fundamento constitucional”) establece que la calificación competencial contenida en la disposición adicional tercera



4

**CUALQUIERA lo podía haber hecho, pero NADIE lo hizo**

de la LPRL (“Carácter básico” -legislación laboral, dictada al amparo del artículo 149.1.7º de la Constitución-), no queda alterada por estas modificaciones, a excepción de la correspondiente a la redacción del apdo. 2 a) de dicha disposición, donde deben añadirse el nuevo apdo. 6 del art. 24 y el nuevo art. 32 bis (ambos, por tanto, de carácter básico laboral).

### 3. Cambios introducidos en el RD Legislativo 5/2000, por el que se aprueba el texto refundido sobre la Ley de infracciones y sanciones en el orden social

En el TRILISOS se efectúan las modificaciones necesarias para su adecuación a las introducidas en ciertas obligaciones de la LPRL, lo que se hace mediante la incorporación de nuevas infracciones. Además se “retocan” determinados artículos para solventar (de nuevo) omisiones anteriores que afectaban a algunos agentes participantes, aclarándose también ciertas distorsiones existentes en el texto legal anterior. Es el caso de los aspectos que se analizan a continuación.

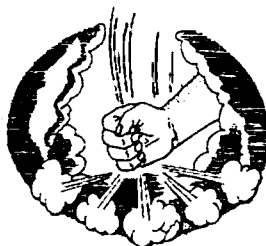
#### 3.1. Aclaraciones conceptuales

Se aporta nueva redacción al apdo. 8 del art. 2 (“Sujetos responsables de la infracción”), que se concreta en: “Los empresarios titulares del centro de trabajo, los promotores y propietarios de obra y los trabajadores por cuenta propia que incumplan las obligaciones que se deriven de la normativa de prevención de riesgos laborales”. (Incorpora expresamente a los empresarios titulares del centro de trabajo, antes ya incluidos de forma general como empresarios que también son).

Se modifica la redacción del apdo. 2 del art. 5 (“Concepto –de infracción laboral–”), quedando: “Son infracciones laborales en materia de prevención de riesgos laborales las acciones u omisiones de los diferentes sujetos responsables que incumplan las normas legales, reglamentarias y cláusulas normativas de los convenios colectivos en materia de seguridad y salud en el trabajo sujetas a responsabilidad conforme a esta Ley”. (Se engloban así a todos los sujetos con obligaciones, frente a la redacción anterior, más pormenorizada, con el riesgo de omitir algunos).

5

**ALGUIEN se enojó sobre ésto porque era el trabajo de TODOS**



### 3.2. Sobre infracciones, sanciones y declaración de nulidad

1. Se modifican bastantes apartados del art. 12 ("Infracciones graves -en materia de prevención de riesgos laborales-"), por la ineludible necesidad de adecuar su contenido a los cambios introducidos en la LPRL. Son de destacar algunos aspectos, tales como los siguientes:

- No sólo es infracción la omisión de realizar determinadas obligaciones, sino realizarlas sin la forma, alcance y contenido establecidos en la normativa (apdos. 1, 6, 14 y 15a). (Se tipifican así varias infracciones que antes no lo estaban y, por tanto, no se podían sancionar a pesar de tratarse de claros incumplimientos normativos, ya que la obligación existía).
- Se incluye expresamente la falta de presencia de los recursos preventivos cuando sea preceptiva o el incumplimiento de las obligaciones derivadas de su presencia (apdo. 15b), aspecto de singular importancia en las obras de construcción. (Antes no tipificado, aunque la obligación estaba clara, sobre todo si se hubiera recordado y exigido expresamente por el promotor (no se olvide, además, que todas las normas en este ámbito son "de mínimos").
- En las obras de construcción se añade el apdo. 23 referido a ciertas obligaciones del contratista (antes disseminadas en el apdo. 6), en el que se dice:

*"a) Incumplir la obligación de elaborar el plan de seguridad y salud en el trabajo (PSS) con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales, en particular por carecer de un contenido real y adecuado a los riesgos específicos para la seguridad y la salud de los trabajadores de la obra o por no adaptarse a las características particulares de las actividades o los procedimientos desarrollados o del entorno de los puestos de trabajo.*

*b) Incumplir la obligación de realizar el seguimiento del PSS en el trabajo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de prevención de riesgos laborales."* (Con lo que queda tipificada y sancionable la falta de seguimiento continuo de la actividad preventiva por parte del empresario contratista a través de los recursos preventivos correspondientes).

(No hay que entender que anteriormente estas obligaciones no fueran idénticas, que lo eran, otra cosa es que la ITSS no "entrara" en ello, y que los promotores públicos apenas lo exigieran (de verdad)).

- Algunas de las obligaciones del promotor se especifican en el nuevo apdo. 24 (donde se concretan infracciones: resulta curiosa la forma de establecer obligaciones a través de tipificar infracciones), con la redacción que sigue:

*"En el ámbito de aplicación del RD 1627/9... el incumplimiento de las siguientes obligaciones correspondientes al promotor:*

*a) No designar los coordinadores en materia de seguridad y salud (CSS) cuando ello sea preceptivo.*

*b) Incumplir la obligación de que se elabore el estudio de seguridad y salud (ESS) o, en su caso, el estudio básico (EBSS), cuando ello sea preceptivo, con el alcance y contenido establecidos en la normativa de..., o cuando tales estudios presenten deficiencias o carencias significativas y graves en relación con la seguridad y la salud en la obra.*

*c) No adoptar las medidas necesarias para garantizar, en la forma y con el alcance y contenido previstos en la normativa de..., que los empresarios que desarrollan actividades en la obra reciban la información y las instrucciones adecuadas sobre los riesgos y las medidas de protección, prevención y emergencia.*

*d) No cumplir los CSS las obligaciones establecidas en el art. 9 del RD 1627/97 como consecuencia de su falta de presencia, dedicación o actividad en la obra.*

*e) No cumplir los CSS las obligaciones, distintas de las citadas en los párrafos anteriores, establecidas en la normativa de... cuando tales incumplimientos tengan o puedan tener repercusión grave en relación con la seguridad y salud en la obra."*

(Podrían repetirse aquí reflexiones semejantes a las indicadas al final del párrafo anterior, pero no se hace por razones obvias).

Es necesario detenerse en la obligación del promotor reflejada en el párrafo c), relacionada con el apdo. 2 del "famoso" y polémico art. 24 de la LPRL (obligaciones del empresario titular del centro de trabajo de informar y dar instrucciones al resto de empresarios concurrentes sobre riesgos generados en el centro de trabajo). Lo que dice tal párrafo puede dar (dará) lugar a mayor polémica interpretativa que la actual, ya que esa pretendida obligación del promotor público en sus obras contratadas no puede ser tal, a la vista y simple lectura del mencionado art. 24.2 (otra cosa sería, por ejemplo, en sus obras por administración). La absurda situación que se plantea puede agravarse con el reglamen-

to de desarrollo del art. 24 (1), ya que este nuevo y añadido punto de partida (al art. 24) es bastante claro desde el punto de vista gramatical, tan claro como incierto, imposible e irreal (además de pretendida). Llegados aquí conviene aclarar (por si la pretendida fuera otra) que las obligaciones del promotor que en cierta forma pueden considerarse "semejantes" a las del párrafo c) anterior (éstas sí auténticas -no pretendidas-), son las de elaborar un correcto ESS o EBSS integrado en el proyecto en la forma establecida en el RD 1627/97, que nada tienen que ver con el art. 24, y que ya ha sido considerada en el párrafo b), por lo que aún parece más absurda la situación planteada con el c).



(Además, la pretendida da lugar a infracción muy grave cuando se trate de actividades reglamentariamente consideradas como peligrosas o con riesgos especiales -en las obras casi todas-, tal como se establece en la nueva redacción del apdo. 8 del art. 13, y aquí el sujeto responsable es "el promotor o el empresario titular del centro de trabajo"...: ¿en qué quedamos?, ¿quién es el responsable de esta obligación? o ¿alguna vez el promotor público es empresario titular -a estos efectos, no a otros- en sus obras contratadas).

- También se añaden los nuevos apdos. 25 y 26, estableciendo las infracciones graves por incumplimiento de las obligaciones de las personas o entidades que desarrollen la actividad de auditoría y las de las entidades formativas, respectivamente. (Responden a omisiones anteriores).

2. Se modifica el art. 13 ("Infracciones muy graves") con la misma finalidad que la del art. 12, aportándose nueva redacción al apdo. 8 (como se ha indicado); también se añaden dos nuevos apartados, el 13 sobre las personas o entidades auditoras, y el 14 relativo a los pactos que tengan por objeto la elusión, en fraude de ley, de las responsabilidades establecidas en el apdo. 3 del art. 42. (Responden a omisiones anteriores).

3. Se modifica el párrafo f) del apdo. 2 del art. 19 ("Infracciones de las empresas usuarias" -en el ámbito

6

**TODOS  
pensaron que  
CUALQUIERA  
lo podía hacer,  
pero...**

de infracciones en materia de empresas de trabajo temporal y empresas usuarias-), y los criterios de graduación de sanciones del párrafo f) del apdo. 3 del art. 39; también se añade un último párrafo al apdo. 3 del art. 42 ("Responsabilidad empresarial"), declarando nulos y sin efecto alguno los pactos que tengan por objeto la elusión, en fraude de ley, de las responsabilidades establecidas en este apartado. (Solventan omisiones anteriores y mejoran el texto legal anterior).

4. Se incorpora un nuevo párrafo al final del apdo. 2 del art. 50 ("Infracciones por obstrucción a la labor inspectora"), señalando que las conductas que afecten al ejercicio de los cometidos asignados a los funcionarios públicos a que se refiere el art. 9.2 de la LPRL en sus actuaciones de comprobación en apoyo de la ITSS, tendrán la misma consideración que si fueran respecto de los inspectores; en este mismo ámbito, se añade el apdo. 5 al art. 53 ("Contenido de las actas y de los documentos iniciadores del expediente") con instrucciones de procedimiento sobre la actuación de dichos funcionarios. (No es más que adecuar el texto anterior a la reforma que, en este caso, sí es tal).

**3.3. Sobre el principio de "non bis in idem"**

Se añade el nuevo apdo. 3 al art. 52 ("Principios de tramitación -del expediente sancionador-"), concretando la relación entre el Ministerio Fiscal y la ITSS cuando exista un procedimiento penal sobre hechos que puedan resultar constitutivos de infracción, señalando: "Asimismo, el Ministerio Fiscal deberá notificar, en todo caso, a la autoridad laboral y a la ITSS la existencia de un procedimiento penal sobre hechos que puedan resultar constitutivos de infracción. Dicha notificación producirá la paralización del procedimiento hasta el momento en que el Ministerio Fiscal notifique a la autoridad laboral la firmeza de la sentencia o auto de sobreseimiento dictado por la autoridad judicial.". (Se trata de una necesaria aclaración jurídica: La aplicación del principio de "non bis in idem" queda así en manos del Ministerio Fiscal).

**3.4. ¿"Indulto"?**

La disposición transitoria única de la Ley 54/2003 ("Documentación del plan de prevención de riesgos laborales") dice: "Los empresarios que, a la entrada en vigor de la presente Ley, no hubieran documentado el plan de prevención de riesgos laborales a que se refie-

(1) En efecto, la reciente aprobación del RD 171/2004, por el que se desarrolla el art. 24 de la LPRL confirma lo indicado, es decir, consolida aún más "lo peregrino" para el caso de obras de construcción, tal como fácilmente se deduce al analizar el párrafo a) de su disposición adicional primera. (Además, y para mayor "incredibilidad", la ITSS está comenzando a levantar actas de infracción a promotores por incumplimiento de esta "paradójica" (además de pretendida) obligación, que realmente no es tal. ¿Determina alguien esta aberración?).

re la nueva redacción del art. 16.1 de la Ley 31/95... y el art. 2.1 del RD 39/97..., deberán proceder a formalizarlo por escrito dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la presente Ley", que bien puede dar la impresión de significar, de hecho, un "indulto" a los empresarios incumplidores, ya que la reforma introducida, que no es tal (sobre todo en cuanto a los aspectos que se citan en esta disposición transitoria), no parece que justifique determinado plazo para amoldarse a "lo nuevo", dado que en realidad apenas se ha producido variación significativa (incluso ahí está la cita que se hace del art. 2.1 del Reglamento de los Servicios de Prevención que, como se ha indicado antes, no se modifica).

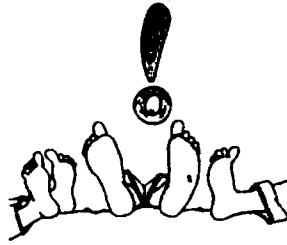
Sin embargo, debe considerarse lamentable que, por el contrario, siga sin producirse un reconocimiento y, desde luego, alguna medida de tipo económico (en el ámbito de la Seguridad Social) a modo de "prima" o compensación en aquellas empresas que tienen adecuadamente realizado, documentado, puesto en marcha, controlado y actualizado, el plan de prevención de riesgos laborales (aunque no hubiera sido esta Ley el procedimiento más apropiado). Medida que parece debería adoptarse, aunque sólo fuera por un elemental sentido de justicia.

#### 4. Consideraciones globales a modo de conclusión

Analizado lo más fundamental de los cambios que introduce la Ley 54/2003 en las dos Leyes básicas que regulan la prevención de riesgos laborales, se pasa finalmente a concretar en forma secuencial, y a modo de conclusiones, la naturaleza e importancia de los mismos.

##### 4.1. Visión general

Esta Ley apenas aporta auténticas reformas respecto de la anterior, ya que gran parte de su contenido tiene por objeto poner más énfasis y concretar determinadas obligaciones preventivas ya existentes (aunque no viene mal el recordatorio y la aclaración), sobre todo aquellas con gran incidencia en el cambio cultural pretendido con la ley inicial, que son precisamente las que venían presentando mayores dificultades de aplicación efectiva en las empresas; es el caso de la insistencia en fomentar una auténtica "cultura preventiva" mediante la introducción plena de su integración en los sistemas de gestión de la empresa, tan-



7

**NADIE se enteró  
de que TODOS no  
lo iban a hacer**

to en todos sus procesos, incluido el productivo, como en la línea jerárquica empresarial. Resalta especialmente la Ley la obligación y trascendencia de dicha integración, anunciándose como la primera obligación de la empresa y la primera actividad de asesoramiento y apoyo que debe facilitar el servicio de prevención. Se pretende así asegurar el cumplimiento efectivo y real de las obligaciones preventivas, proscribiendo el cumplimiento meramente formal o documental de las mismas, tal como venía ocurriendo en muchas ocasiones (también por parte de los promotores públicos, aunque a éstos no se les exige de forma explícita un sistema de gestión preventiva integrado en el resto de sus actividades, lo que no es fácil de entender, aunque lo es más que las Administraciones, en general, no lo asuman sin más y, sobre todo, que no lo apliquen). Lo que es bastante claro

es que, salvo el apoyo a la ITSS, realmente apenas aporta novedad significativa alguna de contenido, como no sea la insistencia en la integración en la empresa.

##### 4.2. Un aspecto que sí es auténtica reforma

Debe resaltarse especialmente el paso dado para mejorar el control del cumplimiento de la normativa, para lo cual se dispone que determinados funcionarios de la Administración General del Estado y de las CCAA podrán desempeñar funciones de asesoramiento, información y comprobación de la seguridad y salud en las empresas y centros de trabajo, colaborando con la ITSS. Se trata, esta parte sí, de una auténtica reforma legal, como se indicó anteriormente, aunque de tipo "represivo" (mejorar el control del cumplimiento de la normativa). Lo que no es tan claro, al menos para el autor, es que sólo con reformas de este tipo, incluso aunque sean reformas de verdad, se vaya a avanzar (en serio) en la eficacia del sistema.

##### 4.3. Lo que son aclaraciones (muy oportunas) de algunas obligaciones y la consiguiente actualización de las correspondientes infracciones

Se modifican determinadas infracciones con la finalidad de adecuar el TRLISOS, en sus arts. 12 y 13, a los cambios y aclaraciones introducidas en algunas obligaciones de la LPRL. Además se incorporan como infracciones una serie de incumplimientos que, haciendo referencia a claras obligaciones legales anteriores, no estaban recogidos específicamente como infracciones (no eran sancionables, por tanto), y se clarifica la re-

dación de otros. ¿es esto una auténtica reforma? Es el caso, por ejemplo, de la incorporación como obligación del empresario (y como infracción), no sólo incumplir la de elaborar el PSS, que ya existía, sino hacerlo sin el alcance y contenido establecido en la normativa, así como realizar el seguimiento del PSS. Indudablemente todo esto supone un avance en la legislación y, por tanto, se trata de una modificación necesaria, pero no una auténtica reforma, ¿acaso no existían antes estas obligaciones (estuvieran o no tipificadas como infracción)? Algo similar ocurre con el promotor, concretándose ahora su obligación de que el ESS disponga del adecuado contenido técnico. ¿acaso antes la obligación del promotor no era idéntica?

En cualquier caso, y destacando lo oportuno y necesario de estos cambios y aclaraciones (más que reformas), hay que preguntarse lo siguiente, en cuanto a si de esta forma mejorará la eficacia del sistema:

a) ¿Redactarán los promotores públicos, ahora, mejor técnicamente los ESS, cuando ya antes tenían la misma obligación (legal y moral)?, ¿pondrán ahora los medios apropiados para ello, que los tienen, y que antes apenas ponían?

b) ¿Será capaz la ITSS de comprobar "a tiempo" la idoneidad técnica de los ESS? (Lo que sí parece que viene haciendo es pedir el ESS durante la ejecución de la obra y sancionar en su caso por deficiencias, aunque hay que preguntarse: ¿Qué virtualidad jurídica tiene el ESS una vez aprobado el correspondiente PSS?).

c) ¿Exigirá ahora el promotor público a los contratistas adjudicatarios PSS con un contenido acorde con la normativa, si antes apenas lo hacía y la exigencia era la misma?, ¿entrará la ITSS a dilucidar en las obras si los PSS vigentes están redactados, en efecto, con el alcance y contenido de la normativa?, ¿es sencilla tal verificación?, ¿levantarán actos de inspección también a la Administración que apruebe un PSS deficitario (previo informe técnico del coordinador)?

d) ¿Introducirá ahora el promotor público en los pliegos de cláusulas administrativas particulares de sus licitaciones de obras determinados requisitos y exigencias preventivas, además de disponer criterios de valoración (en este ámbito) coherentes en sus adjudicaciones por concurso?



8

**TODOS  
culparon a  
ALGUIEN  
cuando...**

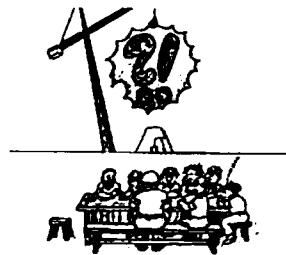
En definitiva, lo esencial para progresar en la eficacia del sistema sigue estando donde siempre estuvo. Es la cultura preventiva la que tiene que mejorar, sobre todo en las Administraciones Públicas gestoras de obras, ya que, además de sus obligaciones jurídicas -¿las cumplen como deben?-, tienen en sus manos bastantes de las claves del proceso. Un simple ejemplo (muy simple, demasiado simple); antes (y también últimamente, incluso ya con la pretendida reforma en vigor), el promotor debía siempre designar un técnico competente (TC) para redactar el ESS o EBSS (mandato claro y directo de los arts. 5.1 y 6.1 del RD 1627/97), sin embargo son muy escasas las veces que lo ha hecho, salvo que entienda que el TC es el proyectista, lo que no hace sino denotar a qué nivel llega su cultura preventiva y qué calidad de cumplimiento legal existe

en este ámbito (¿llega a estrictamente formal?); además, este habitual incumplimiento sigue sin estar tipificado como infracción.

Finalmente, para ir terminando, y aunque no tenga ya relevancia alguna, hay otros aspectos "curiosos" en el nuevo TRILSOS, aunque de carácter menor; es el caso, por ejemplo, de la ausencia del coordinador de seguridad y salud como sujeto pasivo de responsabilidades administrativas, aunque sí están nítidas las del promotor en cuanto a su obligación "in vigilando" respecto del coordinador, en los dos párrafos d) y e) del apdo. 24 del art. 12. Llama también la atención la forma de concretar algunas de las obligaciones del promotor, ya que se hace a través de tipificar infracciones y, sobre todo, la famosa y pretendida obligación derivada del párrafo c) del apdo. 24 del art. 12, sobre la que ya se ha dicho bastante (aunque aún es poco).

#### 4.4. ¿Obliga a algo nuevo el art. 32 bis?

Aunque puede parecer una incorporación al texto legal de algo antes inexistente, el nuevo art. 32 bis de la LPRL ("Presencia de los recursos preventivos -en la empresa en general-") y su correlativo (por especificidad) en las obras de construcción (nueva disposición adicional decimocuarta), realmente no hacen más que concretar (lo que siempre puede y debe ser útil) una clara obligación empresarial ya existente derivada de una sencilla y directa interpretación de la Ley 31/95. Otra cosa es, sin embargo, que su aplicación eficaz, al menos en las obras de construcción públicas, apenas haya sido posible, fundamentalmente por la escasa exigencia de tal obligación por parte de las Adminis-



9

**NADIE hizo lo que  
CUALQUIERA  
podría haber  
hecho.**

traciones gestoras, tanto en los ESS o EBSS como, sobre todo, en los pliegos de prescripciones y de cláusulas de sus licitaciones (y como consecuencia sin ser incluido en los PSS); esta ausencia constituye otra de las causas más significativas de las que provocan la poca eficacia preventiva del sistema, y realmente no es más que la consecuencia, por un lado, de la aún pobre cultura preventiva de las Administraciones y, por otro, de su escasa implantación en las empresas de construcción, donde sigue primando, de hecho, la producción, sin que apenas se haya integrado la prevención de riesgos laborales como una auténtica cultura de gestión. En cualquier caso, ¡bienvenida sea esta aclaración!, que quizá permita dar un paso adelante, esperemos que significativo, en este aspecto.

#### 4.5. Consideración final

Son bastantes las auténticas necesidades de reforma que se entienden precisas, tal como, en opinión del autor, las siguientes:

- Mejorar el aún incompleto conocimiento del mundo laboral.
- Extender las acciones no sólo a regularización y actualización normativa, control de su cumplimiento y sanciones, sino también a:
  - Asumir la nueva cultura con naturalidad.
  - Extender la conciencia de que la seguridad y salud afecta a toda la sociedad.

- Incorporar medidas de fomento y medios de investigación.
- Disponer ayuda a los empresarios en la toma de decisiones incentivando el estudio de modelos apropiados de estimación de costes de accidentes.
- Dejar de seguir ignorando en la normativa de prevención de riesgos laborales las obras civiles públicas y la legislación de Contratos de las Administraciones Públicas.
- Involucrar más a las Administraciones, también como promotores, en la cultura y aplicación de la normativa.
- Etc.

- Hacer más justo el actual sistema:
  - Potenciando medidas de estímulo
  - Favoreciendo los productos fabricados con garantía de seguridad y salud y la contratación pública a los contratistas que gestionen correctamente la prevención.
  - Evitar las actuales injusticias que fomentan el fraude laboral.
  - Hacer menos rígida la normativa para las PYMES.
  - Etc.

De todas ellas, pocas, muy pocas (¿alguna?), han sido introducidas en esta primera, y seguramente no última -a corto y medio plazo-, modificación del actual marco normativo, más que reforma. Lo que no quiere decir que las incorporadas no puedan ser excelentes y hasta útiles. No obstante, "saben" a poco, muy poco... ♦

#### Referencias

-Arévalo Barroso, Ángel. *Seguridad y salud en la construcción. Visión crítica del problema*. Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (4 a 9).

-Castañeda García, Rafael. *La legislación de contratos de las Administraciones Públicas y la prevención de riesgos laborales en las obras de construcción*. Ingeniería y Territorio (Revista del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y

Puertos) Nº 64, tercera época, año 2003 (Monográfico dedicado a "Seguridad y salud en la construcción") (38 a 45).

-Castañeda García, Rafael. *Reflexiones sobre la Guía Técnica para la evaluación y prevención de los riesgos laborales relativos a las obras de construcción del INSHT*. Especial consideración para las obras públicas contratadas. Congreso Europeo de Seguridad y Salud en las Obras Públicas, Málaga, 20 a 23 de octubre de 2004.

-Castañeda García, Rafael. *¿Son unidades de obra las medidas de protección y prevención*

*laboral?*. Revista de Obras Públicas (Órgano profesional de los Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos). Nº 3.448 / Año 151 / octubre 2004 (41 a 50).

- Las figuras incluidas en el artículo proceden del Poster presentado por José María Aizcorbe Sáez, del Instituto Navarro de Salud Laboral, al XII Congreso Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo, celebrado en Valencia del 20 al 23 de noviembre de 2001 (al que es de justicia felicitar por su ingenio, capacidad de síntesis y realismo).