

INTRODUCCIÓN

Tan tópico como afirmar que la seguridad en el trabajo es uno de los más graves problemas sociales y económicos que tiene planteados España, lo es recordar que representa un recurrente foco de atención de las políticas jurídico-laborales y uno de los retos más acuciantes de nuestro ordenamiento. Un somero análisis de los datos estadísticos evidencia que las cifras sobre siniestralidad laboral presentan una tendencia reticente a la baja tan clara como preocupante, tenuemente mitigada en los últimos años¹. Pese a una notable mejor definición del marco normativo aplicable, una incrementada intervención de los poderes públicos estatales y autonómicos, una actuación más incisiva de la ITSS, una mayor implicación de las empresas concretada en la más frecuente implantación de la prevención en los centros de trabajo, así como una progresiva concienciación de los trabajadores y, más ampliamente, de la sociedad en su conjunto, sobre la necesidad de prevenir los riesgos laborales y de atajar los graves problemas derivados de la siniestralidad conectada con el trabajo, la cuestión muestra aún deficiencias necesitadas de mayor esfuerzo legislativo y de renovadas políticas públicas. En este sentido, cabe una revisión en tono crítico del modelo preventivo del riesgo laboral y de aseguramiento y protección social de los daños derivados del trabajo hoy aplicables, intentando descubrir desajustes y plantear propuestas capaces de responder más eficazmente a esta realidad.

Para ello, sin olvidar los aspectos más vinculados con nuestro marco productivo, nuestro mercado laboral y las condiciones de trabajo que se dan en él, el objeto de este estudio es básicamente el marco normativo de la prevención de riesgos laborales y de su sistema de aseguramiento, a fin de alcanzar una correcta valoración de la adecuación y efectividad del sistema global de prevención y protección de riesgos laborales. Así, contra lo que es usual, el marco normativo que compone la LPRL y su ya casi inabarcable normativa de desarro-

¹ Los datos pueden consultarse en <http://www.empleo.gob.es/estadisticas/eat/welcome.htm>. Respecto de la disminución de la siniestralidad laboral en los últimos años, tampoco se olvide que la misma es en cierto punto coherente con la disminución de la población expuesta al riesgo, especialmente sensible en sectores bien identificados en los que la destrucción de empleo unido a su elevados índices de accidentalidad pueden coadyuvar a explicar el fenómeno.

llo, ha de conjugarse con el de protección de los riesgos profesionales que tiene un efecto reflejo sobre la vertiente preventiva de inexcusable atención, capaz de desvelar desajustes y reglas que inhiben el más completo cumplimiento de la acción de prevención en las empresas, generando no pocas inseguridades jurídicas y aun una cierta perversión del modelo.

Este trabajo se enmarca, pues, en el propósito de contribuir al conocimiento y debate sobre la siniestralidad laboral y sus graves consecuencias de todo orden, aportando datos, reflexiones y propuestas de contenido jurídico llamadas a explicar las claves y resolver los problemas del modelo preventivo instaurado por la LPRL que, pese a que mostrar un fundamento y contenido equiparables a los más eficaces y modélicos sistemas jurídico-preventivos de nuestro entorno, no ha arrojado los resultados esperables. Modelo que introdujo un nuevo enfoque de la prevención de los riesgos derivados del trabajo, con técnicas novedosas que, sin prescindir de los instrumentos reparadores, sitúa su objetivo en la evitación del daño. Reforzando la naturaleza netamente laboral de la obligación preventiva, junto a los casi únicos instrumentos de carácter público y administrativo previstos en este ámbito, la LPRL procede a conjugar medidas públicas y privadas, individuales y colectivas, en una interacción que destaca el elemento contractual y privatista de la seguridad y salud laboral compatible con su naturaleza pública, en cuanto representa un interés público y general². Situar cabalmente los derechos y obligaciones de trabajadores y empresarios dentro de la estricta relación de trabajo no niega la intensa intervención pública, que presupone un tratamiento conjunto

2 Más ampliamente, J.J. GONZÁLEZ SÁNCHEZ, *Seguridad e higiene en el trabajo. Formación histórica y fundamentos*. Madrid (CES), 1997, pp. 240-241, n. 60; además, Y. VALDEOLIVAS y R. MORÓN, "La seguridad en el trabajo: de la Ley de Accidentes de Trabajo a la vigente Ley de Prevención de Riesgos Laborales", en AA.VV., *Cien años de Seguridad Social*. Madrid (Fraternidad-Muprespa/UNED), 2000, pp. 688 y ss. Sobre la naturaleza compleja, simultáneamente pública y privada del sector jurídico regulador de la salud laboral, vid., por todos, L. FERNÁNDEZ MARCOS, *La seguridad e higiene en el trabajo como obligación contractual y como deber público*. Madrid (MTSS), 1975 y B. GUTIÉRREZ-SOLAR, *El deber de seguridad y salud en el trabajo. Un estudio sobre su naturaleza jurídica*. Madrid (CES), 1999; G. TUDELA y Y. VALDEOLIVAS, *Ley de Prevención de Riesgos Laborales y normativa de desarrollo*, cit., pp. 77 y 132 y ss.; Y. VALDEOLIVAS, "Las fuentes del deber de seguridad. Obligación contractual y desarrollo normativo", en AA.VV., *Ley de prevención de riesgos laborales. Últimas reformas y análisis de la normativa específica en la materia*. Madrid (CGPJ), 2005, pp. 19 y ss.

y coherente de cuantos aspectos, contractuales o públicos, implica la prevención de riesgos laborales.

El necesario complemento de políticas activas susceptibles de incidir en positivo en la implantación del nuevo modelo lo ilustra la concepción misma de las responsabilidades empresariales de naturaleza preventiva, ya como refuerzo o vía de escape de la observancia de las obligaciones previstas, cuya señalada interacción con el sistema de aseguramiento de los riesgos profesionales es variable inescindible y singularmente útil para valorar la eficacia del sistema en su conjunto. La trascendencia de los derechos implicados en la prevención de riesgos laborales califica el régimen normativo de responsabilidades y sanciones por incumplimiento, en tanto garante de los bienes jurídicos protegidos, con un rigor y complejidad a la altura de las obligaciones atribuidas al empresario u otros sujetos, destacando el inicial principio general de compatibilidad, a veces más aparente que real, de los diferentes tipos de responsabilidad (art. 42.1 y 3 LPRL). Ello implica que cabe la aplicación simultánea de responsabilidad civil, penal, administrativa y de Seguridad Social, al cumplir finalidades diversas y responder a reglas, régimen jurídico y principios informadores autónomos que, sin perjuicio de las excepciones aplicables y las disfunciones del modelo en la mejor observancia de la normativa preventiva, hace de semejante previsión normativa una declaración inédita hasta entonces.

Sobre tales disfunciones y propuestas para su resolución, en íntima conexión con las planteadas sobre el global sistema de aseguramiento de los riesgos laborales, versan estas páginas que plantean una relectura del modelo de prevención y protección de los daños derivados del trabajo a fin de alcanzar sus máximas potencialidades.