

La nueva legislación sobre salud laboral en España. Estudio de Opinión

Jesús Mateos Rodríguez ¹

Nota:

Este trabajo ha sido publicado en su mayor parte con el título "Legislación sobre salud laboral. Opiniones" en la Revista Española Medicina del Trabajo, Vol.4, N°6, 1995, pp:365-368.

Introducción

Desde que a finales de 1987 el entonces Ministro de Trabajo anunciase públicamente, para 1988, un Proyecto de Ley de Salud Laboral (1), hasta la fecha de hoy, abril de 1996, en que la "Ley de Prevención de Riesgos Laborales", promulgada y publicada en noviembre de 1995, ha entrado oficialmente en vigor, se analizan 75 artículos de opinión y noticias de prensa o de revistas especializadas, relacionadas con la nueva ley.

La necesidad de un nuevo marco normativo que ordenase las materias relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo era desde hace tiempo una demanda ampliamente compartida, además de una exigencia de la aplicación en España de la Directiva "Marco" (89/391 del 12 de junio) de la Comunidad Europea.

Razones y expectativas para una nueva ley

Las razones más frecuentemente argumentadas sobre la necesidad de un nuevo ordenamiento en esta materia (el Real Decreto que regula la Organización y el Reglamento de los Servicios Médicos de Empresa en España data de 1959), así como las expectativas más comúnmente depositadas en una nueva normativa pueden concretarse esquemáticamente en las siguientes:

- A- Universalización de la protección en salud laboral; incluyendo a la Administración Pública (no obligada por la anterior legislación -RD 1036/1959-), las empresas pequeñas, los trabajadores temporales,..etc. (4,11,17).
- B- Elaboración de un concepto de salud laboral más amplio que englobe la problemática psicolaboral, las condiciones de trabajo, etc. (3,4,5,17,18).
- C- Salud Laboral integrada en el Sistema Nacional de Salud (5,7,18,23,60), incluso con nivel hospitalario (17).
- D- Establecimiento de un sistema sancionador de incumplimientos en materias de salud laboral (5,10,11), e incentivo económico de las inversiones empresariales en prevención laboral (10).
- E- Creación de equipos multidisciplinarios en salud laboral (4,5,15,23).
- F- Regulación de las exigencias formativas de los profesionales de la salud laboral (especialización) y definición clara de sus cometidos (7,15,27).
- G- Información, educación, formación e investigación en salud laboral (8).
- H- Concepción de la salud laboral como un derecho, con participación de los trabajadores (3,4,18).
- I- Consideración y canalización de la opinión de los Profesionales y de las Sociedades Científicas con experiencia en la materia (2,9,15,23).

Pese a ser tan esperado, el Anteproyecto y posterior Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales ha sido desde el principio un texto polémico cuya difícil negociación entre la Administración y los Agentes Sociales (sindicatos y patronal) ha dilatado excesivamente su tramitación (en algún momento incluso

¹ Doctor en Medicina y Cirugía. Diplomado en Medicina de Empresa. Médico de Empresa de la Diputación Provincial de Cáceres (España).

se anunció la retirada del borrador del proyecto por parte del Gobierno (26)), llegando a la denuncia de la Unión Europea a España por no aplicar dentro del plazo reglamentario la Directiva Marco y otras también relacionadas con la salud y la seguridad en el trabajo (57,58).

Aportaciones mas destacadas

Las novedades más destacadas, y generalmente compartidas en las diferentes opiniones, que aportaba la nueva legislación pueden resumirse como sigue:

- A- Ampliación del concepto de salud laboral (se contemplan las definiciones de "daños para la salud" y de "condiciones de trabajo") (12,13,16).
- B- Se extiende el ámbito de aplicación a los trabajadores de la Administración Pública (13,16,65).
- C- Consideración de la salud laboral como un derecho del trabajador y un deber del empresario (13,16).
- D- Se establece la participación de los trabajadores (con el Delegado de Prevención: representante de los trabajadores en materia de prevención de riesgos, con amplias competencias y facultades y con liberación horaria) (12,13,14)
- E- Se consignan ciertos derechos del trabajador (formación, información, paralización de la actividad ante riesgo grave e inminente,..etc. (13,16,38,45).
- F- Se estipulan sanciones por incumplimiento empresarial de los deberes en prevención (12,13,14).
- G- Se crean los "Servicios de Prevención" como equipos pluridisciplinarios (30,53,61)
- H- Se fijan garantías (independencia y protección frente al despido) para los profesionales (16,65).

Críticas y desacuerdos

Por otra parte, se han producido numerosas manifestaciones de desacuerdo y críticas a los sucesivos borradores del anteproyecto y posterior proyecto de ley, entre los que cabe destacar los siguientes:

- A- Se trata de una ley excesivamente técnica y escasamente sanitaria (31,35,38,45).
- B- El concepto "Prevención de Riesgos" va en detrimento del más amplio de "SALud Laboral" y no se contemplan todos los posibles daños relacionados con el trabajo (2,6,16,20,34,38,59).
- C- Hay una escasa regulación de la constitución de los

Servicios de Prevención y de la cualificación de sus profesionales (20,21,22,27,34,38,39,40,42,51,55,61).

- D- No se ha tenido en cuenta la opinión y participación de los Profesionales expertos y de las Sociedades Científicas con experiencia en la materia en la elaboración y negociación del Anteproyecto (20,25,38,48,56).
- E- Se concede una excesiva importancia al Delegado de Prevención (20), sin cualificación determinada (54) y con gran aumento de costes para el empresario (19).
- F- Existe un predominio de los aspectos sancionadores sobre los aspectos promocionadores (46,55).
- G- No se establece claramente la relación de la salud laboral con el Ministerio de Sanidad y con el Sistema Nacional de Salud (29,39,41,42,46)
- H- Se abren, para algunos casos, alternativas a los Servicios de Prevención propios (a través de las Mútuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales, o de conciertos con instituciones privadas) no muy bien definidas (33,48).
- I- Excesiva demora en la tramitación parlamentaria de la Ley (24,38,63).

Ultimos trámites

El 16 de diciembre de 1994 el Consejo de Ministros remitió a las Cortes Generales el Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales (43), tras ser estudiado por el Consejo Económico y Social (32,37) y sin el consenso de los sindicatos (36), fundamentalmente en las modificaciones concernientes al Delegado de Prevención (29,38).

En el Congreso de los Diputados, los Grupos Parlamentarios presentaron numerosas enmiendas que tocaban diferentes aspectos: desde modificaciones técnicas y de redacción hasta una enmienda a la totalidad con texto alternativo, que fue rechazada (50,59), pasando por las obligaciones empresariales y los derechos de los trabajadores, la participación de las Sociedades científicas representativas o las competencias de las Comunidades Autónomas (44). El texto final fue aprobado por el Congreso el día 15 de junio de 1995, y por el Senado el 19 de octubre de 1995.

La Ley fue promulgada el 8 de noviembre de 1995 y publicada en el Boletín Oficial del Estado del día 10 (Ley 31/1995 de 8 de noviembre, de Prevención de

Riesgos Laborales), con entrada en vigor (disposición final segunda) tres meses después, o sea, en enero de 1996 (63,64); si bien será en su desarrollo reglamentario donde se librarán las últimas batallas en los aspectos más controvertidos, como los Servicios de Prevención (47,52,62) y la integración de la salud laboral en el Sistema Nacional de Salud (49).

Situación actual y comentarios

Era un lugar común desde hace tiempo en las diversas y diferentes opiniones, la necesidad de dotarnos de un nuevo marco normativo moderno en materia de salud laboral, ampliando su concepto y cobertura, integrándola en el Sistema Nacional de Salud y garantizando su correcto cumplimiento.

Prueba de este interés es el seguimiento y buen conocimiento que han demostrado los profesionales de la salud laboral sobre el Proyecto de Ley, a lo largo de su discusión, según un estudio realizado por un grupo de Trabajo de la Sociedad Asturiana de Medicina y Seguridad del Trabajo, antes de la aprobación y publicación de la Ley (68).

La Ley es considerada por algunos un buen instrumento que moderniza, actualiza e incrementa los niveles de seguridad en el trabajo (72).

No obstante, la parquedad en funciones sanitarias del texto (dado el mayor protagonismo del Ministerio

de Trabajo con respecto al de Sanidad en la génesis de la ley y en la preparación de los reglamentos (73)) causa cierta alarma en los medios sanitarios relacionados con la salud laboral e incertidumbre sobre sus cometidos (74); si bien en opinión de otro, la nueva Ley abre posibilidades a los médicos del trabajo (72).

Un estudio delphi realizado en una jornada en el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene del Trabajo en Madrid, concluye que la Ley no contempla suficientemente los aspectos sanitarios y que debe reforzarse la inspección sanitaria del Sistema Nacional de Salud (70).

En un intento de que la opinión de los profesionales con experiencia en la materia sea tenida en cuenta previamente a la confección de los reglamentos que desarrollen la Ley, la Sociedad Española de Medicina y Seguridad del Trabajo y la Asociación Española de Especialistas en Medicina del Trabajo han elaborado conjuntamente un proyecto de reglamento que contempla Servicios de Prevención acordes con los riesgos de la empresa (66,67,69). Propuestas que han sido recogidas recientemente por el Ministerio de Sanidad para ser consideradas en la elaboración del reglamento (75).

En definitiva, se trata de una ley necesaria y esperada pero serán los reglamentos que la desarrollen, maten y completen, los que delimitarán el campo de la salud laboral en España y los que tendrán la oportunidad de aprovechar toda la experiencia y todos los recursos existentes en beneficio de su único objetivo: la salud de los trabajadores. □

Referencias Bibliográficas

1. - El Gobierno aprobará en 1988 una ley que mejore la seguridad en el trabajo. Cinco Días, 2/XII/1987.
2. - Editorial. Sobre el Proyecto de Ley de Salud Laboral. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, 19:2-3, 1990.
3. - Boix P, Salud Laboral. Justificar una ley. El País, 13/XII/1990, pg. 58.
4. - Boix P, La salud Laboral: El enfoque sindical. IV Jornadas de Salud Laboral en la Administración Local, Alicante, 1991.
5. - C.C.O.O., Jornadas de Debate sobre la Ley de Salud Laboral, Madrid, 1991.
6. - Anibal C. Comentarios al borrador de ley. Extracto de la intervención "Principios para una política en salud laboral" en las Jornadas de debate de la ley de salud laboral, C.C.O.O., Madrid 1991. En Gaceta Sindical, 93, 1991.
7. - Editorial sobre el borrador de ley sobre salud laboral. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, 20:2-3, 1991.
8. - Moncada S. Salud y seguridad en trabajadores. Algunas reflexiones para una nueva legislación. Quadern CAPS, 15, 1991.
9. - Cobo E. Motivos para reflexionar. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, 23: 30-32, 1991.
10. - Urban LM, Pinilla G. Una buena oportunidad. El País, 2/IV/1991.

- 11.- Tolsa R. Los Trabajadores de las PYMES sin protección. Levante-El Mercantil Valencia, 23/III/1991
- 12.- Editorial. Ley de Salud Laboral. Ultima hora. WHIN en Español, 4: 1,14/I/1992.
- 13.- Valoración de U.G.T. y C.C.O.O. del Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Madrid, 26 de febrero de 1992.
- 14.- Jurado E. Parar la caída. La futura Ley.... El País, 9/II/92.
- 15.- Conclusiones de la Reunión Internacional sobre Salud, Seguridad e Higiene en el lugar de Trabajo. MAPFRE Medicina, 3:287, 1992.
- 16.- Pinilla J. El nuevo marco normativo y organizativo de la prevención en España. Salud y Trabajo, 92: 35-38, 1992.
- 17.- Iglesias M., Adan M. Informe: Medicina Laboral. En busca de un nuevo guión. Previsión, 70:29-33, 1992.
- 18.- Boix P. Decálogo para una política de salud laboral. WHIN en Español, 5:29, 1992.
- 19.- La C.O.E. rechaza el borrador de salud laboral. Europa Press. Madrid, 21/I/92.
- 20.- Editorial. Anteproyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, II (24) : 2-3, 1992.
- 21.- Cobo E. En torno a una ley de Salud Laboral. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, II (24) : 61, 1992.
- 22.- Medicina de Empresa. Previsión, 10, IX/1992.
- 23.- Mateos J. Salud Laboral: un problema sin resolver. Escuela Médica. Colegio Oficial de Médicos de Cáceres, (23) : 25, 1992.
- 24.- Editorial. De nuevo la Ley de Salud Laboral. WHIN en Español (9) : 1, 1993.
- 25.- Editorial, Situación actual de la Medicina del Trabajo. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, II (28) : 2-3, 1993.
- 26.- Méndez C.. El Gobierno anuncia que no habrá Ley de Riesgos laborales. Diario Médico, 19/XI/93. pág 3.
- 27.- Pascual T.. Alarma ante la Ley de Prevención de Riesgos laborales?. Tribuna Médica, 27/II al 5/III de 1994, págs. 5-7-
- 28.- Editorial, Salud Laboral: de nuevo al olvido. WHIN en Español, 14:1, 1994.
- 29.- De la Torre E.. La Ley de Salud Laboral elimina la estructura de Medicina del Trabajo. Diario Médico, 4/VII/1994, pág. 3.
- 30.- De la Torre E.. El Médico del Trabajo dirigirá los nuevos equipos multidisciplinares. Diario Médico 13/IV/1994, pág. 3.
- 31.- Editorial, sin título. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo. 3(2) : 7, 1994.
- 32.- Redacción, La Ley de Salud Laboral. Dictámen del Consejo Económico y Social. WHIN en Español. 15 : 18, 1994.
- 33.- García A.. Los especialistas del trabajo quieren limitar el papel de las mutuas en la salud laboral. Diario Médico 12/VII/94, pág. 3.
- 34.- Editorial, sin título. Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo, 3 (3) : 7, 1994.
- 35.- De la Torre E., Trabajo propone tutelar la salud laboral a través de una fundación. Diario Médico, 7/IX/1994, pág. 4.
- 36.- Redacción, C.C.O.O. y U.G.T. se oponen al contenido de la ley de salud laboral. Diario Médico, 21/IX/1994, pág. 3.
- 37.- Redacción, El C.E.S. pide más servicios de prevención de empresas. Diario Médico, 21?x?1994, pág. 3.
- 38.- Vaquero L.. La salud laboral ya tiene norma. Previsión, 100: 55-57, XI/1994.
- 39.- Churruca S.. Sanidad quiere mantener la actual estructura de trabajo. Diario Médico, 8/XI/1994, pág. 5.
- 40.- González T.. Médicos del Trabajo catalanes piden que se perfilen su función. Diario Médico, 22/XI/1994, pág. 7.
- 41.- De la Torre E.. Médicos del Trabajo exigen que Sanidad se "moje" en Salud Laboral. Diario Médico, 30/XI/1994, pág. 3.
- 42.- Martínez P.. El Gobierno deja a los Médicos del Trabajo fuera del proyecto de ley. Diario Médico, 22/XIII/1994, pág. 3.
- 43.- Editorial, Aprobado el Proyecto de Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Salud y Trabajo, 6:3, 1994.
- 44.- Rodrigo F., Carcoaba A.. Comentarios a las enmiendas de los grupos Parlamentarios al Proyecto de Ley de Salud Laboral. WHIN en Español, 17: 19-20, 1995.
- 45.- C.C.O.O. P.V. Gabinet de Slaut laboral i Medi Ambient, Nova llei de Salut Laboral. Full Informatiu de Salut i Treball, I, 1995.
- 46.- De la Torre E.. El Gobierno amplía las funciones de Sanidad sobre Salud laboral. Diario Médico, 10/I/1995, pág. 3.
- 47.- Martínez P., De la Torre E.. El P.P. apoya a los médicos del trabajo contra el proyecto de ley. Diario Médico, 13/III/1995, pág. 3.
- 48.- Sanz J. Editorial: Etica y Estética. Medicina del Trabajo, 4(1): 11, 1995.
- 49.- De la Torre E., Martínez P.. El INSALUD pretende la integración de la Salud Laboral en la Primaria. Diario Médico, 14/III/1995, pág. 3.
- 50.- Redacción, El Parlamento rechaza la enmienda a la totalidad de I.U. a la ley de salud laboral. Diario Médico, 20/III/1995, pág. 3.
- 51.- Redacción, Nueva Ley de Prevención de Riesgos Laborales. Previsión, 104:12, III/1995.
- 52.- Gamboa S.. CIU exige que la Salud Laboral sea ejercida por los Médicos del Trabajo y de Empresa. Diario Médico, 19/IV/1995, pág. 23.
- 53.- Gamboa S.. Los médicos deberán trabajar en equipo en los futuros Servicios Laborales de Prevención. Diario Médico, 20/IV/1995, pág. 3.
- 54.- Redacción, La Ley debe exigir que el Delegado de Prevención sea obligatoriamente un médico. El abogado Martín Serrano dice que hay que modificar el proyecto legal. Diario Médico, 2/V/1995, pág. 6.

- 55.- Días F.. Los especialistas piden competencias más definidas. *Previsión*, 106:34-36, V/1995.
- 56.- Rego S.. No se cuenta con las sociedades científicas para la salud laboral. *diario Médico*, 16/V/1995, pág. 7.
- 57.- Gil C.. La U.E. denuncia a España por no aplicar directivas de salud laboral. *diario Médico*, 31/V/1995, pág. 4.
- 58.- Gil C.. España no adoptará las directivas de salud laboral hasta que no se apruebe la ley. *Diario Médico* 1/VI/1995, pág. 4.
- 59.- Maestro A.. Ley de Prevención de Riesgos Laborales frente a Salud Laboral. *Jano XLIX* (1128) : 1027, 1995.
- 60.- Vegas R. ¿Atención Primaria incluimos Salud Laboral?. *Jano XLIX*(1131) :1371, 1995.
- 61.- De Blas A. I Conferencia Europea sobre Políticas de Salud y Seguridad en la Empresa. El sector sanitario se posiciona ante la Ley de Prevención de Riesgos laborales. *Tribuna Médica*, 17-23/VII/1995, págs. 9-15.
- 62.- Moreno I. El Senado considerará las alegaciones de los médicos a la Ley de Salud Laboral. CIU y PP mantienen su promesa de defender a los Médicos del Trabajo. *Diario Médico*, 21/IX/1995, págs. 1 y 3.
- 63.- Colpisa, La legislación española de salud laboral entrará en vigor en enero de 1996. *Hoy*, 28/IX/1995, pág. 29.
- 64.- Colpisa, Las empresas deberán adaptarse en tres meses a la ley de salud laboral. *Hoy* 20/X/1995, pág. 5.
- 65.- Ortega A. La ley de Salud Laboral ha de preservar la independencia médica. *Diario Médico*, 23/X/1995, pág. 3.
- 66.- Editorial. *Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo*, 3(7) : 7, 1995.
- 67.- Editorial. *Boletín Informativo de la SEMST*, 4to. Tte. 1995, pág. 1.
- 68.- Rodríguez S., González JM, Castañón J., Muñiz J., García A. Encuesta de opinión a los profesionales de la salud laboral sobre el proyecto de ley de salud laboral. *Revista Castellana de Medicina y Seguridad del Trabajo*, 3(7) : 9-16, 1995.
- 69.- Martínez P. La empresa debe tener un servicios de prevención acorde consus riesgos. *Diario Médico* 8/XI/95, pág. 3.
- 70.- Martínez P. Es necesario reforzar la linspección sanitaria en la salud laboral. Conclusiones de un estudio delphi. *Diario Médico*, 19/I/96, pág. 3.
- 71.- Ferragud I. Al médico de empresa se le abre un campo impresionante de trabajo con la nueva ley. *Diario Médico*, 24/I/96, pág. 3.
- 72.- Redacción. Prevenir riesgos laborales. *El Periódico Extremadura*, 20/I/96.
- 73.- Martínez P. La salud laboral puede quedar en manos de personal no médico según el proyecto de decreto que desarrolla la nueva ley de prevención. *Diario Médico*, 25/I/96, pág. 3.
- 74.- Llarlio V. Los médicos del trabajo ante la salud laboral. *Diario Médico*, 1/II/96, pág. 1.
- 75.- Martínez P. El Médico del trabajo participará en la ley de riegos laborales. *Diario Médico*, 14/III/96, pág. 3.