

19 de noviembre de 2008  
**Jornadas**

Hacia una ley integral  
de siniestralidad  
laboral



---

# PROPUESTAS DE UGT PARA LA LEY INTEGRAL DE SINIESTRALIDAD

---

**INDICE:**

I. INTRODUCCION..... 3

II. LEY INTEGRAL DE SINIESTRALIDAD ..... 5

1.- Para que el Orden Penal pueda hacer frente a este reto de luchar contra la siniestralidad laboral con Sentencias que tengan la facultad de disuadir de los incumplimientos son necesarias una serie de medidas legales y otras de procedimiento en la línea de: ..... 6

2.- Para que el Orden Social pueda dar una respuesta unitaria, rápida y eficaz a las víctimas, haciéndose cargo en exclusiva de todos los aspectos no punitivos del accidente de trabajo, es necesario: ..... 7

3 - Protección integral de la víctima del accidente laboral grave o de sus causahabientes en caso de accidente laboral mortal..... 9

4.- Refuerzo de determinadas instituciones tan útiles y necesarias como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, potenciando su coordinación con el Ministerio Fiscal. .... 10

5.- Creación de un Registro de procesos judiciales ..... 10

6.- Cumplimiento puntual de la Ley de Publicidad de las Sanciones ..... 10

7.- Educación. .... 11

8.- Sensibilización. .... 11

9.- Información. .... 11

### **I. INTRODUCCION**

En 1995, se aprobó en España la Ley de Prevención de Riesgos Laborales con el fin de dar cumplimiento al mandato que la Constitución hace en su artículo 40.2 a los poderes públicos, de velar por la seguridad e higiene en el trabajo.

Lógicamente, este mandato conllevaba la necesidad de desarrollar una política de protección de la salud de los trabajadores mediante la prevención de los riesgos derivados de su trabajo y la manera de arbitrarlo fue la citada Ley de Prevención.

A partir de esa fecha y derivado de la presencia española en la Unión Europea, se produjo un periodo intenso de transposición normativa, que en numerosas ocasiones mejoró lo proveniente de Europa y que dio como resultado un buen conjunto de normas en materia de prevención de riesgos laborales.

No obstante la anterior afirmación, pese al esfuerzo de los poderes públicos, Estado y comunidades autónomas, los agentes sociales, las empresas y los trabajadores, amén de las demás entidades dedicadas a la prevención de riesgos laborales, la experiencia acumulada durante 7 años, en la puesta en práctica del marco normativo, permitió constatar problemas en su aplicación a la realidad empresarial española.

Los indicadores de que la puesta en práctica de la normativa no estaba siendo buena eran los altos índices de siniestralidad laboral, con cifras intolerables de accidentes de trabajo mortales que se daban en nuestro país en los años siguientes a la entrada en vigor de la Ley.

El análisis de estos problemas puso de manifiesto, entre otras cuestiones, una deficiente incorporación del nuevo modelo de prevención y una falta de integración de la prevención en la empresa, que se evidencia en muchas ocasiones en el cumplimiento más formal que eficiente de la normativa y desembocó en la aprobación de la Ley 54/2003 de reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales.

Cinco años después, la opinión generalizada de los profesionales de la prevención en España es que el conjunto normativo es de gran valor, está completamente armonizado con la política europea en esta materia y lo que falla nuevamente es la aplicación.

Desde el 2003, con la intención de mejorar las deficiencias apreciadas se aprobaron normas de desarrollo tan importantes como el RD 171/2004 de coordinación de actividades empresariales que viniera a determinar la responsabilidad de los garantes, que definiera claramente que era propia actividad y hasta donde podía extenderse la responsabilidad empresarial, a lo que ha contribuido de forma fundamental la Ley 32/2006 reguladora de la Subcontratación, que pone límites a la abusiva cadena de subcontratación que tenía como fin, entre otros, el de eludir la responsabilidad legal en caso de accidente de trabajo.

Otro factor determinante en la lucha contra la siniestralidad es la implicación de todos los organismos competentes y con especial dedicación del Mº Fiscal y la Inspección de Trabajo. Para contribuir a la coordinación necesaria se han producido dos hechos fundamentales:

- La creación de la figura del Fiscal de Sala Coordinador de Siniestralidad Laboral, institución que ha contribuido de manera fundamental a la persecución de los delitos de riesgo.
- La firma del Protocolo Marco de Colaboración entre la Fiscalía y la Inspección de Trabajo para la eficaz y rápida de los delitos contra la vida, la salud y la integridad física de los trabajadores.

Finalmente, la reciente aprobación de la Estrategia Española de Seguridad y Salud en el Trabajo, que está contribuyendo notablemente a mejorar aquellos aspectos de la Prevención en que la norma falla y que tiene como objetivos fundamentales llevar la prevención de riesgos a las pequeñas empresas, mayoritarias en nuestro país, que no tienen representación sindical y en donde el control de la actividad preventiva es casi nulo por parte de la administración.

### **II. LEY INTEGRAL DE SINIESTRALIDAD**

A la vista de todo lo indicado en la introducción, tenemos un serio problema con la siniestralidad laboral, que trae causa en el incumplimiento de las normas de prevención de riesgos laborales y que deja la sensación de una cierta impunidad de aquellos empresarios incumplidores.

Las acusaciones de dispersión normativa o falta de claridad de la misma, son utilizadas por los que no quieren cumplir o simplemente se conforman con realizar un cumplimiento superficial y formal de la norma, “la documentalitis” es uno de los principales problemas con el que nos enfrentamos y pone de manifiesto que aún no existe en la empresa española la tan necesaria cultura de la prevención.

No podemos obviar el hecho de que cada año pierden la vida en su actividad laboral más de 900 trabajadores, con el consiguiente coste, no solo económico que sería el menor, sino familiar y humano que supone para los familiares, viudas, viudos, hijos...

Por todo lo anteriormente expuesto, nuestra organización viene defendiendo desde hace varios años, la necesidad de una Ley Integral de Siniestralidad ya que disponemos de una buena Ley de Prevención de Riesgos Laborales y una muy completa normativa de desarrollo, pero falla la aplicación fáctica de la misma.

Esta opinión de la UGT, es una opinión casi unánime de todos los agentes implicados en la vigilancia, control y sanción de la prevención de riesgos y sus incumplimientos, CGPJ, Fiscalía, ITSS, que justifica la necesidad de elaborar una Ley Integral de Siniestralidad Laboral, para lo que nuestra organización propone:

### **Reorganización de la intervención de los diferentes órdenes jurisdiccionales ante el accidente de trabajo:**

- Juzgar los aspectos punitivos en el ORDEN PENAL o en el ORDEN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, según corresponda.
- Reunir el resto de los aspectos en el ORDEN SOCIAL.

### ***1.- Para que el Orden Penal pueda hacer frente a este reto de luchar contra la siniestralidad laboral con Sentencias que tengan la facultad de disuadir de los incumplimientos son necesarias una serie de medidas legales y otras de procedimiento en la línea de:***

- ESPECIALIZACION, iniciada con el nombramiento de un Fiscal Coordinador de Sala y la creación de una Red de Fiscales de Siniestralidad Laboral que ha de continuar con una formación continuada de jueces y fiscales.
- PROMOCION DE LA APLICACIÓN DE LOS DELITOS DE PELIGRO, con el objetivo de que se investiguen más delitos de peligro que de resultado, destacando el carácter preventivo de la norma.
- PERSECUCION DE ESTOS DELITOS DE OFICIO, evitar la práctica habitual de que el proceso quede en manos de la víctima, ya que el bien jurídico protegido trasciende a la misma, la integridad, la salud, la seguridad y la vida del conjunto de los trabajadores. Evitar la privatización de los procesos. Permitir la personación de los Agentes Sociales sin imposición de altas fianzas para acreditar el interés ya que se pretende la defensa del interés general de los trabajadores.
- Evitar las ACUSACIONES COLECTIVAS INDETERMINADAS potenciando el principio de culpabilidad del artículo 5 del Código Penal. La clave está en el propio texto "quienes estando legalmente obligados" y estos solo pueden ser el Empresario, los Administradores y los Encargados.

- Imposibilidad de exoneración automática del empleador por el hecho de delegar sus funciones en terceros. La Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece que las obligaciones que otras personas puedan tener en la materia no exculpan al empresario ni disminuyen sus obligaciones.
- Mantener fuera del circuito de responsabilidad a los Delegados de Prevención que no tienen poder alguno sobre la organización del trabajo ni pueden tomar decisiones en el ámbito de la prevención de riesgos laborales.
- Potenciar la aplicación del CONCURSO REAL DE DELITOS cuando en el trabajador accidentado concurren otros delitos de peligro entendemos que la conducta origen o fuente del riesgo es distinta de la conducta imprudente que produce el resultado.
- Potenciar el cumplimiento de las PENAS ACCESORIAS DE INHABILITACIÓN que conllevan los delitos de peligro como medida altamente disuasoria y ejemplarizante.
- Creación de una Policía Judicial especializada en la investigación de accidentes laborales que facilite la actuación del Ministerio Fiscal y por tanto la de los Jueces de lo Penal.

***2.- Para que el Orden Social pueda dar una respuesta unitaria, rápida y eficaz a las víctimas, haciéndose cargo en exclusiva de todos los aspectos no punitivos del accidente de trabajo, es necesario:***

- Cambio de la concepción excesivamente restrictiva que impera en el Orden Social, al establecer que la responsabilidad del empresario sólo se produce cuando concurre el elemento subjetivo de la culpa civil. Se ha de aplicar la interpretación de la responsabilidad subjetiva del empresario de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales.
- Inversión de la carga de la prueba. Aplicar el artículo 217 de la Ley de Enjuiciamiento Civil que posibilita al órgano judicial tener en cuenta la facilidad y disponibilidad probatoria de cada parte. La falta de

cumplimiento de la normativa de Prevención de Riesgos Laborales difícilmente podrá ser probada por el trabajador, al encontrarse los documentos y las pruebas materiales dentro de la esfera de poder del empresario, la empresa es de su propiedad. Exigir que sea éste el que acredite el cumplimiento de las obligaciones que le impone la Ley de Prevención de Riesgos Laborales. La falta de esta prueba ha de suponer necesariamente la culpabilidad subjetiva del empresario.

- Aumento de las indemnizaciones del Orden Social hasta alcanzar la reparación total del daño (objetivo que ahora se busca a través de la jurisdicción civil).
- Estandarización objetiva de las lesiones, complementaria del punto anterior, es fundamental la elaboración de un Baremo, que dé un tratamiento total y uniforme a la indemnización que reciben los trabajadores, evitando arbitrariedades y facilitando la equidad.
- En ningún caso se exonerará al empresario cuando concurra una conducta imprudente del trabajador, ni se podrá alegar la aceptación del riesgo por éste como una causa de exoneración del empleador porque aunque la relación laboral tiene un origen contractual, no se desarrolla en un plano igualitario. El empresario es el que organiza el sistema productivo, es el obligado a evaluar los riesgos e incluso debe tener en cuenta a efectos preventivos los posibles descuidos e imprudencias no temerarias de los trabajadores.
- Dejar clara la naturaleza del recargo que tiene carácter SANCIONADOR y es independiente de la reparación que pueda obtener el trabajador por otras vías y por tanto hay que mantenerlo fuera del descuento. No permitir la privatización de la cobertura de la prestación por accidente de trabajo buscando su aseguramiento. Sería un error permitir asegurar el recargo de prestaciones porque vendría a decir que el empresario no tiene responsabilidad en la producción del accidente.
- Establecer de manera inequívoca la responsabilidad empresarial en los accidentes de trabajo. Las prestaciones por accidente de trabajo son indemnizaciones correspondientes al ámbito de la responsabilidad

objetiva del empresario; el recargo es una responsabilidad adicional por culpa.

### *3 - Protección integral de la víctima del accidente laboral grave o de sus causahabientes en caso de accidente laboral mortal.*

Para ello es necesaria una concepción global que garantice los derechos de las víctimas y de sus causahabientes:

- **Derecho a la información:** los trabajadores o sus causahabientes tienen derecho a recibir plena información y asesoramiento adecuado a su situación referidos a los derechos comprendidos en esta Ley.
- **Derecho a la asistencia social integral:** los trabajadores víctimas de un accidente laboral cuyas secuelas le dificulten el acceso nuevamente al mercado de trabajo tendrán derecho a una atención multidisciplinar que incluya información, atención psicológica, rehabilitación, apoyo social, apoyo a la formación y a la inserción laboral. También tendrán derecho a la asistencia social integral los hijos de la víctima y sus viudos o viudas en el caso de fallecimiento del trabajador accidentado.
- **Asistencia jurídica:** cuando las víctimas de un accidente laboral acrediten insuficiencia de recursos para litigar en los términos establecidos en la Ley 1/1996 de Asistencia Jurídica Gratuita tendrán derecho a la defensa y representación gratuitas por Abogado y Procurador en los procesos que se deriven del accidente de trabajo. Este derecho se extenderá a sus causahabientes si ha fallecido la víctima.
- **Fomentar la reinserción laboral de los trabajadores afectados por accidentes de trabajo.** Las empresas que formalicen contratos con trabajadores afectados por una minusvalía procedente de un accidente laboral anterior, tendrán bonificaciones de las cuotas empresariales en el % que se determine en la dotación presupuestaria de esta Ley.

- **Ayudas sociales:** cuando los causahabientes de las víctimas de la siniestralidad laboral carezcan de rentas recibirán una ayuda siempre que se presuma que debido a su edad, falta de preparación general o especializada y circunstancias sociales tendrán especiales dificultades para obtener un empleo que sustituya al del trabajador fallecido.

#### ***4.- Refuerzo de determinadas instituciones tan útiles y necesarias como la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, potenciando su coordinación con el Ministerio Fiscal.***

Fomentando la aplicación del Protocolo Marco de Colaboración que en materia de persecución de los delitos de peligro y ejecución de las Sentencias condenatorias, se firmó por el CGPJ, el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, la Fiscalía General del Estado y al que nos adherimos los sindicatos.

#### ***5.- Creación de un Registro de procesos judiciales***

Con el objetivo de que permitan el conocimiento y control de los mismos, ayudando a comprender mejor las causas que están llevando a tan alta siniestralidad, ya que aquello que se desconoce, difícilmente se puede mejorar. Es necesario conocer cuántas causas se inician por delitos de peligro, qué proceso siguen y en qué sentencias terminan para determinar dónde es necesario incidir, qué tipo de acciones prioritarias seguir...

#### ***6.- Cumplimiento puntual de la Ley de Publicidad de las Sanciones***

Nuestra organización considera que es un instrumento más para que los empresarios comprendan que la siniestralidad no sale gratis, que el coste para su imagen, para su futura capacidad de contratación será alto.

### ***7.- Educación.***

Incluir en el sistema educativo español la formación para la prevención de riesgos laborales contribuyendo a implantar desde la Educación Infantil la llamada cultura de la prevención. Es necesario fijarnos en el ejemplo que nos dan los países nórdicos, donde la enseñanza de la prevención de riesgos laborales se inicia con la escolarización y es parte fundamental del programa de cualquier profesión.

### ***8.- Sensibilización.***

El Gobierno del Estado a partir de la entrada en vigor de la Ley Integral de Siniestralidad pondrá en práctica un Plan Nacional de Sensibilización y Prevención de los Riesgos Laborales impulsando campañas de información y sensibilización con el fin de implantar la Prevención de Riesgos Laborales en todas las empresas españolas.

### ***9.- Información.***

Los medios de comunicación fomentarán la Prevención de Riesgos Laborales, dando difusión a los datos estadísticos a imagen de lo que sucede con las víctimas del tráfico, con el fin de concienciar a la sociedad del grave problema que suponen la siniestralidad laboral en España.